

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA CLAUSE
"REBUS SIC STANTIBUS"
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 26 Juin 1918, à 3 heures du soir

PAR

BOJIDAR POURITCH

Attaché à la Légation de Serbie

Président : M. A. PILLET, professeur

Suffragants : { MM. A. WEISS, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine (VI^e)

1918

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

1918

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

§ 1

Force obligatoire des traités internationaux

1. La force obligatoire des traités a été proclamée par tous les auteurs ; il n'en est pas un seul qui saurait la contester. « Les traités sont les contrats des Etats. Ils ont pour but et pour effet d'établir entre eux des relations obligatoires ; les conventions régulièrement formées font la loi des Etats comme des particuliers » (R. Piédelièvre) ; « les traités régulièrement conclus sont rigoureusement obligatoires entre les parties contractantes » (A. Chrétien). Klüber parle de « l'inviolabilité, de la sainteté des traités publics » ; L. de Neumann qualifie de « religieux respect des traités », la foi due aux engagements, tandis que Pasquale Fiore, se souvenant qu'autrefois, pour rendre plus ferme la foi dans les promesses, on recourait à la religion, nous dira « les liens par lesquels les pactes solennels lient les

nations sont les plus forts de tous, et ressemblent aux liens religieux » (1).

Les Etats doivent respecter leurs engagements, observer leurs promesses et exécuter les obligations par eux contractées. Le traité est obligatoire encore qu'il soit abusif et ait été imposé par la force. Sans quoi « l'Etat contractant manque au respect, qu'il doit aux autres et détruit le principe même du respect, qu'il a le droit d'en attendre » (Th.-F. Brentano et A. Sorel) (2). Le pire des contrats est encore meilleur que les conséquences insupportables d'une lutte sourde, des méfiances réciproques, ou de la guerre indéfiniment prolongée. Et puisque, comme disent nos auteurs, « les traités expriment toujours un rapport de puissance entre les Etats », les efforts du parti plus faible pour anéantir le traité imposé par la violence n'auraient pas d'autres résultats que d'en aggraver les clauses. Si l'Etat vaincu ne jouit pas en réalité d'une liberté entière, dans la forme il est libre, puisqu'il peut choisir entre la continuation de la lutte et la conclusion de la paix. Puis, on a ajouté, qu'au moment de la déclaration de guerre l'Etat devait prévoir les conséquences d'une défaite.

1. Piédelièvre, *Précis de droit international public*, Paris, 1894, p. 279 ; A. Chrétien, *Précis de droit international public*, Paris, 1893, p. 339 ; Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 145 ; L. de Neumann, *Eléments de droit des gens moderne européen*, Paris, 1886, ch. III, § 27, p. 91 ; Pasquale Fiore, *Nouveau droit international public*, Paris, 1869, t. II, p. 46.

2. Th.-F. Brentano et A. Sorel, *Précis de droit des gens*, Paris, 1900, p. 124.

Ces arguments sont fragiles et dérisoires, mais, d'autres, plus solides, que nous examinerons plus loin, ont permis d'en formuler la théorie : « La violence, pourvu qu'elle soit juste, c'est-à-dire qu'elle soit le résultat de la guerre, est donc parfaitement admise dans le droit international et ne forme pas une cause de nullité des traités internationaux » (de Holtzendorff) (1).

On doit respecter les traités, puisqu'ils sont, avec la coutume, la source du droit international ; sans ce respect le droit international ne peut pas exister. C'est un principe d'autant plus nécessaire en droit international public que celui de respect des contrats dans le droit privé, car il n'y a pas de pouvoir supérieur pour contraindre à l'exécution. Sans ce respect il n'y a pas de paix de quelque durée, il n'y a pas de tranquillité, et comme dit Bluntschli : « tout le droit international s'écroule et s'effondre au milieu du choc et de la tourmente des intérêts contradictoires ». Si les nations pouvaient, à leur volonté, rompre leurs engagements et se refuser à les observer, ce serait le désordre et une guerre continuelle dans le monde. « Les traités sont sacrés, nous enseigne Lorimier, comme la loi municipale elle-même ; leurs effets ne sont pas limités par le texte, mais tout ce qui résulte de celui-ci possède pour les parties l'autorité de la chose jugée ». De plus, « l'auto-

1. Franz de Holtzendorff, *Eléments de droit international public*, 1891, Paris, § 41, ch. III, p. 114.

rité des traités régulièrement passés est supérieure à celle des lois, et elle est indépendante de la question de savoir si les traités ont été ou non revêtus de la forme de la loi » (Pillet) (1).

Donc le caractère obligatoire des traités ne fait pas de doute. Les grandes puissances européennes l'ont proclamé à la conférence de Londres, 1871. Il est accepté à l'unanimité, comme la base nécessaire des relations internationales, comme un principe fondamental de droit international public, un principe absolu et incontesté, un axiome, un fait, une réalité, « une de ces vérités morales, primitives et universelles que l'on comprend sans avoir besoin de démonstration », enfin, quelque chose que l'on ne discute plus : *Pacta sunt servanda*.

2. *Fondement juridique de la force obligatoire des traités.* — Mais, ce qu'on discute surtout, c'est le fondement de la force obligatoire des traités, de ces instruments sacrés et inviolables. Pour justifier sa rigueur et pour expliquer le principe de la force obligatoire des traités, les auteurs nous offrent plusieurs théories. Ainsi, certains considèrent les traités comme entraînant surtout des obligations morales ; l'honneur et la dignité des Etats signataires, qui constituent les éléments précieux du patrimoine

1. Bluntschli, *Droit international codifié*, trad. Lardy, Paris, 1874, § 410 ; L. Lorimier, *Principes du Droit international*, trad., 1885, Paris, p. 29, ch. III ; A. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, Paris, 1899, p. 28, n° 1.

national, sont engagés. Et ils ajoutent que ce respect est une des bases nécessaires de l'organisation politique et internationale du monde (Bluntschli, *op cit.*, § 410). Mais, l'honneur et la dignité nationale ne suffisent pas comme fondement de la force obligatoire des traités, puisque l'histoire, même celle des derniers jours, nous a démontré que, pour beaucoup d'Etats, ce sont là des éléments de luxe purement décoratifs et non réels et essentiels de leur existence.

D'autres ont avancé alors la théorie que la force obligatoire des traités puise sa source dans le principe de justice absolue et le sentiment instinctif qu'en a l'humanité. Pour que les liens légaux, qui découlent des traités, puissent s'établir et qu'ils soient sacrés, il faut que les pactes s'appuient sur les principes éternels de la justice, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas le résultat de la violence, de la force, de la fraude ou d'erreurs substantielles, car « c'est ce principe de justice qui donne la vie à la convention, qui établit l'obligation morale et fait naître le devoir d'être fidèle à sa promesse et de l'accomplir » ; « la force de l'engagement ne provient ni de l'écrit, ni de la stipulation, mais des rapports nécessaires et naturels qui existent entre les parties contractantes et du principe de justice qui a réglé la convention » (P. Fiore, *op cit.*, p. 47). La conclusion logique de cette théorie serait, que la plupart des traités internationaux actuellement en vigueur, sont entachés de nullité, puisque leur base a été la force et la violence. Partant des idées ci-dessus exposées, Carnazza

Amari trouve que l'inviolabilité des traités découle du principe des nationalités, « non parce que cette inviolabilité est indispensable à l'existence humaine, mais parce qu'elle est juste. Or, on ne réalise la justice dans les rapports internationaux qu'en respectant les nationalités » (Chrétien, *op cit.*, p. 340). Ce principe de justice absolue ainsi conçu et pris seul comme le fondement de la force obligatoire des traités, n'est qu'un principe philosophique, purement théorique et n'a pas de valeur pratique immédiate. Le prendre pour le critérium du caractère obligatoire des traités serait, sans doute, juste, mais ce serait aussi, bouleverser le monde, annuler presque tous les traités existants, dont nous voulons justement justifier la force obligatoire.

F. de Martens en invoque les lois de la nature et l'obligation qu'elles imposent aux nations de régler par des traités leurs relations mutuelles. C'est dire que le droit n'est pas une création arbitraire de l'esprit ou de la volonté, mais qu'il est plutôt une résultante des rapports qui lui sont soumis. *Ubi societas ubi jus*. En entrant dans les relations internationales, les Etats se soumettent aux exigences immuables qui résultent pour eux des conditions, en dehors desquelles ils ne peuvent pas s'avancer dans la voie du progrès. « Ces conditions sont résumées dans les règles juridiques qui doivent former la substance des traités. Les conventions internationales, servant d'expression aux rapports essentiels qui existent entre les Etats, sont donc obligatoires au même titre

que les règles qui président à leur conclusion » (1). Le fondement du caractère obligatoire des traités est donc la nécessité des relations internationales, « la nécessité du fait accompli », comme dirait Piédelièvre, car il faut que la lutte se termine, que l'extermination des peuples prenne fin, que les conflits internationaux s'apaisent, « il faut que la nation vaincue se résigne à subir la volonté du vainqueur » (Piédelièvre, *op. cit.*, p. 289). Cette théorie de la résignation est l'image d'une réalité cruelle et n'a comme contrebalance que l'espérance que, tôt ou tard, la force délie les peuples des engagements que la force leur a imposés. Elle est plutôt une constatation des faits qu'une justification de la force obligatoire des traités, pour le fondement de laquelle Piédelièvre combine le principe d'utilité et de justice (p. 292, *op. cit.*). Car si les traités doivent consacrer l'ordre des choses actuel, ce qui est, sans se préoccuper de ses rapports avec la justice, le droit pourrait sanctionner ce qui est contraire au droit.

Klüber (*op. cit.*, p. 207) indique la théorie de la restriction volontaire que les Etats signataires imposent à leur liberté d'action. « Si une nation, par un traité désavantageux, trouve à propos de se procurer une paix nécessaire, si elle se rachète d'un danger immédiat, d'une ruine entière par de grands sacrifices, c'est qu'elle s'est déterminée librement à préférer une perte certaine et présente, mais bornée,

1. G. F. de Martens, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*. Paris, 1864, t. I, § 101, p. 512.

à l'attente d'un mal à venir, mais trop probable et terrible » (Vattel). C'est autrement dit la théorie du consentement formulée par A. Rivier. « Le caractère obligatoire des traités est fondé sur le consentement unanime des nations », lequel repose sur le sentiment de l'intérêt universel et de la nécessité (1). C'est ce sentiment de l'intérêt général qui a inspiré Heffter pour voir dans l'utilité le fondement de la force obligatoire des traités, l'utilité du traité qui en garantit l'observation et la rend nécessaire, sous peine de rendre impossible la paix publique et la sûreté des relations internationales (2). C'est le vieux « salut public » de Vattel : « est sacré tout ce que le salut public rend inviolable ». Et il nous rappelle que la personne du Souverain est sacrée, parce que le bien-être de l'Etat exige qu'il soit en parfaite sûreté ; de même, le peuple romain avait déclaré la personne de ses tribuns sacrée, parce qu'il croyait essentiel pour son salut d'éloigner de leur personne toute violence, etc... « Ainsi que toutes les choses nécessaires au genre humain, les traités qui décident des matières les plus importantes, déclarent les droits des nations, assurent leurs intérêts les plus précieux, sont sacrés et inviolables » (3).

La force obligatoire des traités est la conséquence

1. Alphonse Rivier, *Principes du Droit des Gens*. Paris, 1896, p. 40, § 135. Voir aussi Georges Bry, *Précis élémentaire du Droit int. public*. Paris, 1910, p. 5.

2. Heffter, *le Droit international de l'Europe*. Paris-Berlin, 1883, p. 167.

3. Vattel, *Droit des Gens*, édit. Paris, 1863, t. II, p. 220.

directe et inévitable de la reconnaissance de la personnalité des États, car la faculté d'obligation est la caractéristique de toute personnalité juridique (Pillet, *op. cit.*, p. 50). Nier ses obligations contractées envers les autres États, c'est ne pas reconnaître leur personnalité juridique ; par conséquent l'Etat créancier a un intérêt public le plus important d'en demander l'exécution.

Donc, en dernière analyse, le fondement de la force obligatoire des traités, c'est le consentement des parties contractantes qui repose sur le sentiment de l'intérêt public, de l'intérêt de la communauté internationale, mais un intérêt qui implique l'idée de justice. Pour concilier les faits, les lois de la nature, la nécessité, l'utilité, l'intérêt général, le salut public, avec l'idée de justice absolue, Ah. Chrétien désignera comme le fondement du caractère obligatoire des traités, « l'idée de justice innée dans toute conscience humaine », c'est-à-dire « le sentiment profond des lois de notre existence et de notre développement moral, la révélation de nos intérêts vrais et supérieurs ». Pour lui le juste et l'utile se confondent et le juste n'est autre chose que l'utile absolu. Par conséquent le respect des traités est une loi de notre existence comme société internationale, loi que l'instinct (la conscience) révèle à chacun de ses membres (*op. cit.*, p. 340).

C'est le fondement juridique de la force obligatoire des traités internationaux. En pratique, un Etat ne peut compter que sur la bonne volonté de

l'autre ou sur sa propre force, pour obtenir l'exécution des obligations imposées par le traité. Mais, pour que, en réalité, et à défaut d'une sanction efficace, l'utile devienne le véritable synonyme du juste, et pour que les traités internationaux soient garantis, il faudrait fortifier et développer les idées morales des nations, les rendre conscientes de leur intérêt primordial de respecter, en les conciliant avec les siens, les intérêts légitimes des autres nations.

3° *Fin des traités internationaux.* — Les auteurs, qui s'inspirent du droit civil en matière de droit international, trouvent les causes de résiliation et de fin des traités dans tous les cas prévus par le droit civil. Donc, les cas où une des parties a été lésée, que sa bonne foi a été surprise, qu'on a usé à son égard de violences et de manœuvres illicites pour capter son consentement ; de même que si ses intérêts ont été sacrifiés indûment, si elle n'a pas été libre de débattre les charges imposées, si elle n'avait pas de capacité absolue pour contracter ; enfin, si le traité est reconnu reposé sur une erreur matérielle, quant à la substance même de l'affaire ou de l'objet en vue duquel il a été conclu, etc. (1).

Ce système d'analogies entre les traités publics et les obligations conventionnelles du droit civil est

1. Charles Calvo, *le Droit international théorique et pratique*. Paris, 1880, t. I, § 726, p. 675. — P. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public européen et américain*. Paris, 1885, t. II, nos 1200-1217, pp. 910-931. — Franz de Holtzendorff, *op. cit.*, IV, § 46, p. 123.

trompeur ; il n'y a ni identité, ni réelle similitude. De plus, il nous expose au danger de confondre la force obligatoire des traités internationaux avec la fin des mêmes traités. Les traités publics ont des causes propres d'extinction. A. Chrétien les distingue en « causes normales et régulières d'extinction » et en « causes de résiliation accidentelle et extraordinaire ». Les premières sont : 1° « l'exécution intégrale du traité ; 2° l'impossibilité d'exécution ; 3° l'expiration du terme convenu ; 4° l'arrivée d'une condition résolutoire expressément prévue ; 5° la renonciation de l'Etat créancier à ses droits ; 6° *mutuus dissensus* (le dissentiment qui anéantit les effets du consentement) ; 7° enfin, la dénonciation dans les conditions prévues par l'acte lui-même. Les causes accidentelles et extraordinaires sont : 8° L'inexécution par un des contractants ; 9° le péril imminent causé à l'Etat par le respect du traité ; 10° le changement des conditions en vue desquelles le traité avait été passé ; 11° la contradiction évidente du traité avec les principes humanitaires et les règles du Droit international aujourd'hui reconnues ; 12° l'état de guerre survenant entre les signataires (1).

Le péril imminent, causé à l'Etat par l'exécution du traité, doit être envisagé comme un cas de changement de condition dont parle le n° 10. Deux hypothèses peuvent être envisagées : un péril intérieur

1. A. Chrétien, *op. cit.*, p. 357 ; Bonfils Fauchille, *Manuel de Droit international public*, Paris 1914, p. p. 379-585, n° 855-860 ; De Neumann, *op. cit.*, ch. III. § 36, p. 125.

(crainte de la révolution) et un peril extérieur (l'attaque d'un troisième Etat). L'Etat obligé pourrait invoquer toujours ce péril comme cause de non-exécution et que deviendraient alors les traités d'alliance ? Si ce péril existait au moment de la conclusion du traité, l'Etat obligé ne saurait pas se délier de la promesse contractée, car il l'a faite en pleine connaissance des dangers qu'il encourait. Si le danger apparaît à la survenue de nouvelles circonstances, c'est alors le cas de changement des conditions en vue desquelles le traité avait été fait.

Seule, la dixième cause d'extinction des traités publics, le changement des circonstances en vue desquelles le traité avait été conclu, intéresse notre étude. Elle est connue en droit international conventionnel sous le nom de la clause *conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*.

La politique se montre inclinée à l'utiliser de plus en plus et les Gouvernements, surtout en ces derniers temps, l'ont invoqué plusieurs fois comme le fondement de leur prétention de résilier ou de modifier leurs engagements. Elle devient surtout un moyen de modifier les traités, de les rendre plus conformes aux faits, aux intérêts des parties contractantes, ainsi qu'à l'esprit de justice. Nous prévoyons une large application de cette règle aux jours qui précéderont et suivront immédiatement la conclusion de la paix, ce qui sera la conséquence naturelle et inévitable d'une époque, où tant de traités politiques ont été passés et où les circonstances, qui

les ont déterminés, changent sans cesse et changeront encore davantage.

Nous allons diviser notre étude en trois chapitres :

I. — Théorie juridique de la règle *rebus sic stantibus* (Définition. Fondement juridique. Caractère. Procédure. Effets). — II. Pratique internationale de la règle *rebus sic stantibus* et III. — Conclusion.

DE LA CLAUSE
"REBUS SIC STANTIBUS"
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE JURIDIQUE DE LA RÈGLE
« REBUS SIC STANTIBUS »

§ 2

Clausula rebus sic stantibus

4. *Négateurs de la règle « rebus sic stantibus »*. — Les auteurs qui contestent la règle *rebus sic stantibus* ne sont pas nombreux, et leurs théories mêmes de la force obligatoire absolue des traités en permettent, quelquefois, des exceptions. Leur argument principal est que l'admission du principe, qu'un changement de circonstances produise en tous cas l'extinction des traités, peut ébranler la foi dans les accords entre Etats. Bynkershoek démontre que le système de la règle *rebus sic stantibus* a pour conséquence logique qu'aucune promesse n'oblige, si ce n'est lorsque son accomplissement est avantageux à celui qui l'observe. Une paix conclue pourra déplaire,

si la guerre paraît plus utile, et une obligation, incontestablement exigible en droit, pourra se trouver de nulle valeur dans l'ordre des intérêts tant publics que privés. Par conséquent, la véritable utilité pour les princes consiste à remplir les promesses, quoique l'Etat qui y serait tenu puisse en éprouver un préjudice. Wolff affirme seulement qu'un traité établi entre peuples libres subsiste même après des changements dans la forme du Gouvernement, car le peuple garde toujours son identité, bien que les hommes dont il se compose soient remplacés par d'autres (1). Il n'envisage, comme changement des circonstances, que ce cas isolé.

La même opinion est partagée par B. Schmidt, Huber, Triepel (2). Leur thèse trouve sa justification historique dans le caractère du droit international primitif. Le droit international n'est que le résultat de la renaissance des études sur le droit romain, tous ses principes primitifs ont été puisés dans le *Corpus juris justinianci*, particulièrement dans ses chapitres relatifs au *jus gentium*. L'inconvénient de cette méthode est d'avoir transporté, dans toute leur austérité et sans aucune modification, les préceptes du droit romain destinés à régir les rapports entre

1. Louis Olivi, *D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux* (Revue de Droit international et de Législation comparée, t. XXIII, p. 591).

2. E. Kaufmann, *Das Wesen der Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus*, Tübingen 1911. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, p. 290.

les particuliers (le droit romain des *peregrini*, reconnu à côté du droit privé *jus civile*, établi pour les *cives*) dans le domaine des rapports entre les Etats. Ainsi, les règles du droit romain, relatives à la force obligatoire des contrats et aux causes de leur extinction, ont été appliqués aux traités internationaux, sans avoir égard à la nature différente des sujets du droit, et en méconnaissant, en même temps, le caractère du *jus gentium*.

Ainsi, les droits des Etats étaient classifiés de la même façon dont les *Institutes* de Justinien classifiaient les droits particuliers. Grotius, et après lui tous les autres auteurs distinguent les personnes (les Etats), les biens (les choses, les terres soumises à leur souveraineté) et les contrats (les traités, dont les actions sont remplacées par les moyens de coercition : représailles, guerres). M. Pillet qualifie de vicieuse cette méthode qui donne un certain crédit à la fausse présomption d'analogie entre le droit civil et le droit des Gens (1).

Mais, Bynkershoek lui-même admet quelque exception à la rigueur de sa maxime. Ainsi, un prince ne serait pas obligé envers un autre prince allié de lui prêter des secours en cas de guerre, lorsque c'est ce dernier prince qui a provoqué l'ouverture des hostilités sans en avoir le droit. Par conséquent, leur doctrine n'est pas tellement absolue qu'elle exclue nécessairement toute possibilité de cessation de la

1. *Les Fondateurs du Droit International*. Introduction de M. A. Pillet. Paris, 1904, p. XII.

force obligatoire des traités par l'utilisation de la règle *rebus sic stantibus*. Ils veulent, plutôt, montrer qu'il y a des normes juridiques bien déterminées et qui établissent avec précision les cas où un changement de circonstance produit un effet pareil. Ils ne reconnaissent pas le principe de notre règle (parce que alors que deviendrait la maxime : *pacta sunt servanda*), mais ils acceptent leur application dans des cas déterminés d'avance. Ils ont confondu la situation des particuliers en droit privé, avec celle des Etats en droit international, ce qui les a forcé d'admettre, à titre exceptionnel, le changement des circonstances comme la cause d'extinction des traités, mais de ne point reconnaître sa valeur juridique.

5° *Clausula rebus sic stantibus*. — Les auteurs, qui parlent de la règle *rebus sic stantibus*, ne lui consacrent que quelques lignes seulement, la mentionnent plutôt, sans y insister autrement. D'autres gardent silence à son endroit, sans se prononcer ni pour ni contre, et on a l'impression qu'ils évitent exprès de nous en entretenir. Enfin, beaucoup, surtout les anciens, manquent souvent de clarté et de précision à son propos, et la confondent tantôt avec la force obligatoire des traités elle-même, tantôt avec l'impossibilité d'exécuter, tandis qu'elle n'est, comme nous le verrons, qu'un mode de résiliation ou de modification des traités. Nous allons examiner, par leur ordre chronologique, quelques définitions proposées.

D'abord celle de Vattel, une des meilleures et des plus complètes. Pour lui, il s'agit de savoir « si les promesses renferment en elles-mêmes la condition tacite que les choses demeureront dans l'état où elles sont, ou si le changement survenu dans l'état des choses ne peut pas faire une exception à la promesse, et même la rendre nulle ». Et la réponse : « s'il est certain et manifeste que la considération de l'état présent des choses est entrée dans la raison qui a donné lieu à la promesse, que la promesse a été faite en considération, en conséquence de cet état de choses, elle dépend de la conservation des choses dans le même état. » Mais « si l'état des choses essentiel à la promesse, et sans lequel elle n'eût certainement pas été faite, vient à changer, la promesse tombe avec son fondement, et dans les cas particuliers où les choses cessent pour un temps d'être dans l'état qui a opéré la promesse ou concouru à l'opérer, on doit y faire une exception » (*op. cit.*, § 296, p. 277, t. II). Il avait posé la question d'une façon claire et précise, en formulant en même temps le principe de sa solution.

G.-F. de Marlens est catégorique : « Le changement total des circonstances, qui ont été la cause de la convention, la rend non obligatoire, et il ne peut être question que d'une indemnité à offrir par celui, qui aurait volontairement fait naître ce changement » (*op. cit.*, p. 384, t. II). On pourrait lui reprocher de ne nous avoir parlé que d'un changement total des circonstances et de nous laisser dans l'in-

certitude pour le cas d'un changement partiel des circonstances, ou seulement d'une des circonstances qui ont été la cause de la convention. La partie qui s'en prévaut pourra-t-elle en demander la modification du traité ? D'autre part, l'expression, « la cause de la convention » ne traduit pas exactement le cas de notre règle. Les circonstances, dont le changement rend possible la résiliation du traité, ne sont pas toujours sa cause ; elles l'ont souvent déterminé, elles sont sa condition, laquelle peut changer sans que la cause du traité change. Enfin, l'indemnité à offrir par celui qui aurait fait naître ce changement. Le plus souvent, ce changement est le résultat du fait d'un tiers ou de la force majeure. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne la question de Terre-Neuve, la cause de l'article XIII du traité d'Utrecht, c'était la guerre et la situation qui s'en suivit. Les circonstances qui avaient déterminé l'Angleterre à concéder aux Français le droit de pêche sur ses rivages, c'est le fait que l'île, à ce moment, se trouvait presque déserte. Le changement de circonstances survenu, c'était la repopulation de l'île et son droit au développement économique (1).

Klüber dit : « Les traités cessent encore d'être obligatoires lors du changement essentiel de telle ou telle circonstance, dont l'existence était supposée nécessaire par les deux parties (*clausula rebus sic stantibus*) (op. cit., p. 214). C'est vague et insuffi-

1. V. § II, art. 30, p. 121.

sant. Wheaton parle de notre règle à propos de la ratification ; une partie a le droit de refuser la ratification des traités conclus dans les cas suivants... « le cas d'un changement des circonstances dont doit dépendre la validité du traité, soit par une stipulation expresse (*clausula rebus sic stantibus*), soit par la nature même du traité. Un pareil changement de circonstances ferait rompre le traité même après la ratification » (1). Si la règle *rebus sic stantibus* est stipulée expressément, il n'y a aucune difficulté quant à son application ; mais, la question est justement de savoir si elle est tacite et sous-entendue dans tous les traités. Heffter est beaucoup plus précis : « La partie obligée peut également refuser l'exécution de l'engagement contracté à cause d'un changement des circonstances survenu depuis la conclusion du traité et non prévu, lorsque, d'après l'intention évidente des parties, elles en forment la condition tacite » (*op. cit.*, p. 221). Bluntschli est encore plus positif : « Lorsque l'ordre de faits, qui avait été la base expresse ou tacite du traité, se modifie tellement avec le temps, que le sens du traité s'est perdu, ou que son exécution est devenue contraire à la nature des choses, l'obligation de respecter le traité doit cesser » (*op. cit.*, p. 258). Il ne se préoccupe point de l'intention des contractants, des circonstances qui ont déterminé leur volonté de contracter et ont été la condition de leurs engagements ;

1. Henry Wheaton, *Elément du Droit international*. Leipzig 1864, p. 238.

il ne voit que l'ordre de faits qui avait été la base du traité, ce qui donne un caractère de généralité à sa définition. Mais, comme la conclusion logique qui en découle serait que tout changement dans la situation internationale ou dans l'ordre politique d'un Etat entraînerait la nullité des traités, il a limité les effets de la règle à certains cas seulement (1).

Lorimier emprunte à Wheaton sa définition de la règle *rebus sic stantibus* (*op. cit.*, ch. V, p. 141). Pradier-Fodéré répète celle de Klüber (*op. cit.*, t. II, n° 1.214, p. 927). Holtzendorf indique, parmi les causes d'extinction : « Extinction du traité par suite d'un changement important survenu dans les circonstances dans lesquelles il a été conclu, et lorsqu'une condition tacite, il est vrai, mais que les parties contractantes considéraient comme essentielle au maintien du traité, vient à faire défaut » (*op. cit.*, ch. IV, § 46, p. 123). La définition n'est pas encore mise au point et n'embrasse pas tous les cas d'application de la règle, que la pratique internationale nous a fournis. Il y a là un élément nouveau. Il s'agit, non seulement du changement des circonstances qu'on croyait essentielles, qu'on considérait comme la base du traité, mais aussi de la survenue d'une circonstance telle, qu'on n'eût pas contracté, si elle avait existé au moment de la conclusion du traité. C'est pourquoi Chrétien définira notre règle : « La survenue de circonstances telles que les parties n'au-

1. V. § 4, art. 16, p. 72-73.

raient pas contracté, si ces circonstances s'étaient produites au moment du contrat » (*op. cit.*, p. 362). De même Piédelièvre : « Si les circonstances viennent à changer, s'il devient évident que la convention n'eut pas été signée dans la prévision des événements survenus depuis sa conclusion, l'Etat qui souffre des stipulations qu'elle contient recouvre le droit de s'en dégager » (*op. cit.*, p. 311). Le défaut de ces définitions est de trop généraliser et de s'éloigner un peu de la signification primitive de notre règle. Nos auteurs complètent et élargissent utilement les définitions précédentes, mais ils abandonnent à la légèreté les circonstances en conséquence et en considération desquelles s'est déterminée chez les parties la volonté de contracter.

F. Despagnet, parlant des cas où la dénonciation est légitime : « Quand les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlèvent à l'ancien accord sa raison d'être » (1). Mérignhac, parlant des traités perpétuels, dit : « Il arrive un moment où les rapports sociaux changent d'une façon absolue, l'exécution du traité devient *ipso facto* impossible ; les traités, par suite, s'altèrent, tombent et disparaissent avec le temps et les circonstances » (2). Il faudrait s'entendre d'abord sur la portée de l'expression « rapports sociaux », et nous ne voyons point quel

1. Frantz Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris 1910, p. 708.

2. A. Mérignhac, *Traité de droit public international*, Paris, 1905, t. I, p. 670.

besoin avait l'auteur de les introduire ici ; ensuite, la deuxième phrase « l'exécution du traité devient *ipso facto* impossible » a l'air de confondre les deux fins différentes des traités : l'impossibilité d'exécuter et la règle *rebus sic stantibus*. M. Weiss, parlant du principe que la résiliation des traités ne saurait pas se faire par un simple acte unilatéral : « mais ce principe trouve en fait une atténuation dans une clause réputée sous-entendue dans tous les traités de cette espèce, la clause *rebus sic stantibus*. Ces traités sont signés sous la réserve tacite, que si les motifs qui les ont engendré viennent à cesser d'être, ils cesseront aussi d'exister, faute de raison » (1). M. Pillet dira seulement : « Si les circonstances dans lesquelles le traité a été fait viennent à changer, ce changement peut quelquefois donner aux intéressés le droit de considérer le traité comme résilié » (2).

Enfin, notre règle a été consacrée et définie par un document diplomatique provenant du Gouvernement russe, la note explicative se rapportant à l'article 19 du projet russe de l'organisation de l'arbitrage obligatoire dans certains cas, « en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats contractants ». La théorie avait été exposée par la délégation russe. « Actuellement, les droits et les obligations réciproques des Etats sont déterminés, dans une mesure notable, par l'en-

1. A. Weiss, *Cours de Droit international public, enseigné en 1912-13, à la Faculté de Droit de Paris*.

2. A. Pillet, *les Conventions de La Haye*, Paris, 1918, p. 94.

semble de ce qu'on nomme les traités politiques, lesquels ne sont autre chose que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties tant que restent invariables les conditions pratiques dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations découlant de ces traités changent aussi nécessairement » (1).

Donc, en thèse générale, la règle *rebus sic stantibus* se définit : *le droit de résilier un traité lors du changement des circonstances essentielles qui l'ont motivé, ou qui ont déterminé la volonté des parties à contracter, ou lors de la survenue de nouvelles circonstances non prévues et telles, que les parties n'auraient pas contracté, si elles s'étaient produites au moment du traité.*

§ 3

Fondement juridique de la règle « *rebus sic stantibus* »

6. Plusieurs théories ont été proposées comme fondement juridique, comme critérium de la règle *rebus sic stantibus*, et les auteurs n'en sont point d'accord.

1. *Conférence internationale de la paix, La Haye, 18 mai 29 juillet 1899. Haye. Ministère des Aff. étrangères. Annexes au rapport de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Annexe A, Documents émanés de la délégation russe, p. 161-162.*

Ici, ce qu'on constate d'abord, c'est encore la confusion entre le caractère obligatoire des traités et la règle *rebus sic stantibus*. Ils ont été frappés de l'incompatibilité qui existe entre les textes et les faits, de l'impossibilité de les concilier et de maintenir la volonté des gouvernants de respecter les traités, quand les institutions elles-mêmes s'écroulent et quand les circonstances, en vue desquelles ils ont été faits, changent à tel point qu'ils deviennent contraires à la nature des choses. De là, la doctrine a voulu établir une formule générale et mettre la clause *rebus sic stantibus* comme une réserve à l'omnipotence de la maxime, que les traités doivent être strictement observés. Elle parle de la règle *rebus sic stantibus* presque toujours à propos de la force obligatoire des traités, de la validité des traités, tandis qu'elle n'en est qu'un moyen de résiliation ou de modification.

D'autre part, nous verrons combien les auteurs sont souvent sous l'influence des idées générales, régnautes à leur époque, et sous la suggestion de l'idée patriotique, sinon des passions politiques. Renault a remarqué la tendance des auteurs anglais, qui écrivent sur le droit international maritime, à défendre l'opinion supposée favorable au maintien de la supériorité de la marine anglaise (1). Ainsi

1. L. Renault, *l'Introduction à l'Etude du Droit international*. Paris 1879, p. 48-49, n° 37. Dans cet ordre d'idée, il est intéressant de noter un passage du livre du baron de Neumann, publié peu après la guerre de 1870-1871. En justifiant le caractère obligatoire

Heffter, dans son livre publié en 1844, désigne comme le fondement de notre règle l'intérêt que l'Etat peut avoir à observer ou à ne pas observer le traité, ce qui est une traduction en droit international des idées du « système national d'Economie politique » de Frédéric List, publié en 1841. Pasquale Fiore fera reposer notre formule sur le principe de justice, car à l'époque où il écrivait l'Italie ne demandait que la justice pour son peuple. Bluntschli et Jellinek invoqueront les droits fondamentaux des Etats, tandis que d'autres, surtout dans les cas spéciaux, que nous examinerons dans notre ch. III (Pratique internationale de la règle *rebus sic stantibus*), se prévaudront des droits acquis et en demanderont l'observation stricte des traités.)

7 *Théorie du caractère spécial des sujets du droit international (des Etats).* — Les traités perpétuels, ceux qui ne sont pas à terme fixe, c'est-à-dire conclus sans fixation de terme, lient-ils les Etats contractants *in perpetuum* ? Tout le problème est là, et c'est sous cet aspect que la question de la règle *rebus sic stantibus* s'est d'abord posée. La perpétuité, l'éternité des traités est absurde et n'est point compatible avec les changements incessants, qui se produisent au

des traités faits par la force, par la « juste contrainte », le savant viennois dira : « Chacun comprend la douleur d'une nation brusquement vaincue et humiliée, alors surtout qu'elle s'est illustrée par des siècles de glorieux combats et par un rôle prépondérant dans l'histoire, mais, le droit des gens n'admet pas ni ne légitime les appels à la revanche (*op. cit.*, ch. III, § 28, p. 128).

sein des peuples et de l'humanité tout entière. Ni les Etats, ni les Souverains ne sont libres de disposer de leur avenir, lequel leur est inconnu. C'est ainsi qu'on s'est efforcé d'expliquer la règle *rebus sic stantibus* par le caractère spécial des sujets du droit international, des Etats.

On a dit, d'abord, que les relations entre les Etats contractants sont analogues à celles, qui résultent entre particuliers du contrat de société, et aussi des contrats de louage des choses ou de services, et du mandat (Rivier, *op. cit.*, p. 128). Or, c'est un principe du droit civil moderne (du droit romain également) qu'on ne peut pas engager des services à perpétuité, que le mandat perpétuel n'existe pas, non plus que le louage perpétuel des choses ou de services, ni de sociétés indissolubles. Rivier invoque le Code de la Convention, projet de Cambacérès, présenté à la Convention nationale le 9 août 1793 : « Nul ne peut pas engager ses services à perpétuité ; cette stipulation, contraire à la liberté des hommes, n'est point avouée par la loi ». Enfin, article 1780 du Code civil français : « On ne peut engager ses services qu'à temps et pour une entreprise déterminée ».

Les nations ne sauraient pas se lier *in æternum*, d'autant moins qu'elles ne meurent pas, et par conséquent, le lien pour elles serait plus perpétuel encore que pour les individus. C'est justement sur cette différence, qui existe entre les Etats et les individus, qu'on a basé la règle *rebus sic stantibus*. Les Etats ne sont pas liés par leurs traités aussi fidèlement

que les particuliers par leurs contrats. « Prolongeant leur existence sur un grand nombre d'années, groupant autour d'elles des intérêts considérables, les nations se taillent à leur mesure un droit de convention, qui ne ressemble pas toujours à celui qui fonctionne entre les particuliers » (1).

La perpétuité des traités ne saurait pas être absolue, car la nature des choses humaines s'y oppose. Il est injuste d'imposer les générations futures, dont il nous est impossible de connaître les besoins et les intérêts qu'elles auront à défendre. La clause *rebus sic stantibus* s'impose et M. Jèze constate que les intérêts des générations futures sont sauvegardés par elle (2). Bluntschli dit, que les représentants des Etats ne peuvent arrêter le cours des événements et que la génération présente ne peut lier à perpétuité les générations futures. D'autre part, on a prétendu que l'identité de l'Etat entraîne nécessairement la transmission des droits et des devoirs d'une génération à l'autre. C'est une discussion entre Casanova, Brusa qui commente son ouvrage et Louis Olivi (*op. cit.* p. 596-600).

Casanova affirme que sans l'identité de l'Etat une nation ne pourrait pas, par exemple, avoir un territoire, puisque pour cela, on exige le cours du temps et l'œuvre des plusieurs générations. Pour lui il n'y

1. Pfaff, *Die clausel : rebus sic stantibus*. Stuttgart, 1898, p. 11.

2. Gaston Jèze, *De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources des recettes* (*Revue du Droit public* 1909, p. 428).

a pas de différence substantielle entre l'identité d'un peuple et celle d'un individu, les deux ayant un rapport moral naissant de besoins communs. Brusa ne partage pas cette opinion à propos du rapport entre l'identité d'un peuple organisé en Etat et l'identité d'un individu, parce que l'individu n'est pas le résultat d'un accord des volontés comme un peuple ou un Etat. Pour lui l'identité essentielle des membres d'un peuple est un fait, tandis que l'identité du peuple avec les personnes, dont il est résulté, n'est qu'une fiction. Or, la fiction seule ne suffit pas à composer un peuple, puisque dans le cas contraire, il n'y aurait qu'un seul peuple au monde. On ne peut pas mieux démontrer la différence entre la nature de l'individu et celle de l'Etat. Et parlant des traités perpétuels, l'auteur tire de sa théorie les conclusions logiques. Un traité sans fixation de durée ne peut pas lier éternellement ; il faut l'interpréter dans les seules limites du raisonnable, comme s'il était conclu pour un temps que, dans ces circonstances, il est humainement possible de prévoir. Et par conséquent, il faut limiter sa force à la durée de la génération qui l'a voulu.

Olivi reprend la discussion et tâche de démontrer que l'identité du peuple n'est que l'identité propre des individus qui le composant, au point de vue du but social, vers la réalisation duquel ils dirigent leurs volontés. S'il est vrai que les individus qui composent un peuple périssent et sont remplacés par d'autres, on peut dire aussi que pendant ce chan-

gement perpétuel des personnes physiques subsiste, ou du moins peut subsister, intacte et pour un certain nombre de générations, cette identité de volonté dont il parle, et avec elle, l'identité du peuple politiquement organisé, qui en est le résultat. Ce qui nous intéresse dans cette controverse, c'est la solution, qui est toujours la même. Si la volonté des générations futures, qui succèdent à celle qui a contracté, est de continuer à respecter les traités, les traités resteront en vigueur jusqu'au moment où cette volonté changera, la volonté qui est l'expression des besoins et des intérêts des Etats. Qu'il s'agisse d'une ou de plusieurs générations, le résultat est toujours le même. Ce qu'on peut reprocher à la théorie de Brusa, c'est que le seul fait isolé de la substitution d'une génération à l'autre ne suffit pas pour admettre l'extinction d'un traité perpétuel, qui doit être causée et motivée par d'autres circonstances, plus ou moins déterminées, et dont nous aurons à nous occuper. La seule disparition d'une génération ne fait pas disparaître les traités qu'elle a conclus au nom de l'Etat, bien que l'on puisse admettre que la fin d'une génération peut devenir une des causes, accompagnée de plusieurs autres, d'extinction des traités conclus par elle.

La perpétuité des traités est inadmissible, car, avec le temps, les rapports des Etats se modifient, leurs situations respectives subissent l'influence des changements qui surviennent dans les intérêts politiques ou économiques, et à la longue ces conventions

peuvent devenir inutiles ou même abusives. Dans ce cas le droit de dénonciation s'impose, car dans l'incessant mouvement de la vie internationale, il arrive des situations où tous les arrangements des générations précédentes sont brisés et anéantis. Le problème se résout de lui-même, puisque comme dit Lorimier (*op. cit.*, t. I, p. 213) « le caractère déclaratif de toutes règles de droit apparaît avec force et une conclusion s'impose, c'est que le principe du fait est à la base de la reconnaissance du droit. »

Il faut remarquer aussi, que la clause à *perpétuité* qu'on trouve spécialement dans les traités de paix et d'amitié, ne veut pas dire que les Etats contractants veuillent à tout prix et à perpétuité observer le traité conclu ; ils peuvent le modifier toujours de commun accord ; leur but est seulement d'affirmer, par cette clause, qu'ils entendent établir entre eux une véritable situation de paix, et non de trêve.

Un des principaux arguments, que beaucoup d'auteurs ont invoqué contre la perpétuité des traités, est tiré de l'inaliénabilité de la liberté. Un Etat ne peut pas renoncer à sa liberté ni à son droit d'action politique. Pour A. Rivier, ce n'est pas une dérogation au principe de sainteté des traités, mais, bien « l'application, à la volonté commune des Etats contractants, d'un principe supérieur, de principe que la liberté est inaliénable » (*op., cit.* p. 129). On a cité souvent un passage des mémoires de François Guizot : « Un gouvernement qui abdiquerait indéfiniment et sans recours possible une partie de

l'indépendance nationale, une portion des droits de la souveraineté, aliénerait ce qui ne lui appartient pas, ce dont il n'a pas le droit de disposer » (1). Pour Hautefeuille les droits naturels sont inaliénables et hors du commerce. Par conséquent, à son avis, les traités qui contiennent la cessation ou l'abandon gratuit de la souveraineté ou de l'indépendance, même partielle, d'une nation, ne sont pas obligatoires (2).

Cette théorie, si on la prenait à la lettre, peut devenir même dangereuse en ce sens qu'elle pourrait renverser tout le système actuel d'acquisition, qui repose encore, dans la plupart des cas, sur le droit de conquête, et bouleverser tous les traités qui le garantissent. D'autre part, la contester, c'est presque proclamer que le droit international doit consacrer l'ordre de choses actuel, sans se préoccuper de ses rapports avec la justice. Enfin le problème posé par nos auteurs est de savoir si l'indépendance et la souveraineté des peuples peuvent, en général, être les objets qui soient à la libre disposition des Etats contractants ; donc, il s'agit plutôt de la validité de ces traités, et non de leur dénonciation, de leur modification ou de leur résiliation, le seul objet qui intéresse notre étude.

Le caractère spécial des sujets du Droit interna-

1. Ernest Nys, *le Droit international*, [Paris-Bruxelles, 1906, t. III, ch. III, § XII, p. 49.

2. Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. I, p. 10, Paris, 1868.

tional, des Etats, s'oppose à la perpétuité des traités. Mais cette théorie comme fondement de la règle *rebus sic stantibus* n'est pas suffisante. Elle pose la question, mais ne nous fournit pas de solution. Il est évident que la perpétuité des traités, lorsque les circonstances qui les ont motivés changent, peut entraver le développement des Etats; mais il s'agit justement de savoir à quel moment l'Etat peut se libérer d'un tel engagement. La théorie, que nous venons d'exposer, exige qu'un certain laps de temps, plus ou moins long, s'écoule entre la conclusion du traité et le moment où l'on pourrait invoquer le changement de circonstances comme mode d'extinction du traité. Mais, quelle est, alors, la durée du temps pendant laquelle le traité doit être nécessairement respecté? On a voulu la limiter par la disparition de la génération qui a contracté. Une génération, est-ce dix, trente ou cinquante ans? C'est aussi prétendre qu'une génération pourra prévoir tous les événements, qui se produiront pendant tout le temps qu'elle restera au pouvoir, ce qui est sans doute un peu exagéré. Le point faible de cette théorie est qu'elle ne donne pas de solution pour de nombreux cas d'un changement de circonstances ou de la survenue de nouvelles circonstances peu de temps après la conclusion du traité et qui s'opposent à son exécution. Cette théorie est une justification incomplète, la première partie de cette justification, de la règle *rebus sic stantibus*, car il n'y a pas de telles prescriptions en droit international, et la

seule action du temps plus ou moins déterminé ne suffit pas pour proclamer l'extinction d'un traité public.

8. *Théorie de l'intérêt ou du caractère spécial des traités internationaux.* — D'autres ont voulu baser notre règle sur le caractère spécial des traités internationaux. Les traités internationaux garantissent les intérêts prévus et bien déterminés des contractants. Tandis qu'en droit privé, le droit est la consécration d'une situation, d'un certain fait et en même temps d'un principe de justice, en droit international le traité n'est que la consécration d'un intérêt, en vue duquel il a été signé et qui est sa seule raison d'être. Par conséquent le principe du droit privé qu'un contrat est valable même si les circonstances qui l'ont motivé viennent à changer, n'est pas applicable au droit international conventionnel, qui garantit les intérêts bien déterminés des parties contractantes (1). Le but d'un traité public est la réalisation ou la garantie de certains intérêts. Si les circonstances changent à tel point que les intérêts, en vue desquels le traité avait été conclu, se trouvent

1. Cependant, il faut noter que même en droit privé on commence à appliquer la règle *rebus sic stantibus*. C'est ainsi que les nombreuses sociétés de gaz, d'électricité et des tramways ont réussi, se basant sur le changement des circonstances (le renchérissement général provenant du fait de la guerre), à augmenter leurs tarifs et à modifier leurs contrats avec les communes. Le Conseil d'Etat, qui est beaucoup plus souple que les tribunaux judiciaires, leur a été favorable et il a confirmé par ses arrêts la légitimité de leurs prétentions.

compromis, le traité ne doit plus être respecté. « Les traités internationaux sont conclus à cause des circonstances particulières, et avec la disparition de ces circonstances apparaît le droit de résilier les traités. Si, dans ce cas, la partie, au profit de laquelle le traité avait été conclu, insiste injustement sur son exécution, l'autre partie, lésée par le traité, a droit de le considérer comme non existant. » (1).

Bielfeld, dans ses *Institutions politiques* affirme, que les traités de garantie durent tant que l'intérêt à les conserver subsiste, et qu'il n'y a pas de souverain au monde qui remplirait un engagement, qui lui est manifestement dangereux. Heffter considère comme un changement semblable celui, qui ne permettrait pas à l'Etat obligé de maintenir sa position politique antérieure et qui la placerait dans une position d'infériorité, qui n'existait pas lors du traité et qui n'était pas dans l'intention des contractants (*op. cit.*, p. 221-222). A. Mérignhac pense que les parties ne sont liées que pour le temps, où seront encore existants les intérêts et les motifs essentiels qui ont déterminé leur consentement. La clause *rebus sic stantibus* domine l'ensemble des stipulations internationales et les dominera toujours, car les pouvoirs publics internes, gardiens et dépositaires des intérêts nationaux, ne peuvent pas contracter des obligations qui lieraient indéfiniment les générations futures. Le salut des Etats est la loi

1. Westlake, *International Law*, t. I, p. 284.

suprême et aucune nation ne consentirait à continuer l'accomplissement d'une obligation, qui risquerait de compromettre des intérêts essentiels (*op. cit.*, p. 132-133). Georges Scelle considère la règle *rebus sic stantibus* comme « une rupture fatale d'équilibre entre les intérêts, que le traité avait réussi à concilier » (1).

Enfin, nous retrouvons cette formule encore dans un message du président des Etats-Unis, adressé au Congrès, et par lequel il motivait son veto au bill anti-chinois, où il proclamait : « Une nation est justifiée à répudier ses obligations imposées par un traité seulement, quand elles sont en conflit avec des intérêts supérieurs. Même, alors, tous les moyens raisonnables possibles pour modifier ou changer ces obligations par agrément mutuel doivent être épuisés avant de recourir au droit suprême de refuser de les remplir. » (2)

Cette théorie n'est que le développement d'une doctrine de Spinoza, que « les Etats ne sont pas tenus d'observer leurs traités plus longtemps que l'intérêt ou le danger qui, en premier lieu a donné naissance aux traités, continue à subsister ». La pensée de Spinoza, comme le remarque justement Travers Twiss, contient, en réalité, une grande part

1. Georges Scelle, *Chronique des faits internationaux*: Allemagne, Italie, Suisse (*Revue générale de Droit int.*, t. XX, 1913. p. 497).

2. Charles Calvo, *le Droit international théorique et pratique*. Paris, 1888, t. III. § 1660, p. 399.

de vérité, surtout pour les traités imposés par la force. Dans la pratique internationale, un Etat à qui on a imposé certaines stipulations onéreuses ou humiliantes profitera toujours de la première occasion, où il n'y aurait plus de danger ou d'intérêt pour lui de continuer à observer le traité, pour s'en affranchir, et ne saura pas reculer devant les moyens violents pour réparer l'injustice (1). Mais, Spinoza n'avait fait que constater ce qui arrive le plus souvent dans les rapports internationaux, surtout à son époque. La crainte de réparation, de revanche et de coalition contre lui retient les ambitions non justifiées d'un Etat plus puissant que ses voisins. D'autre part, cette théorie, inspirée sans doute par l'école utilitaire de Beutham, que l'Etat doit sacrifier sa promesse à ses intérêts, est contrebalancée par l'avantage, que trouve ce même Etat, à exercer les facultés dérivant de sa souveraineté dans le domaine des rapports internationaux, à respecter les traités en général.

La théorie de l'intérêt comme fondement de notre règle est très commode, mais il est malaisé de la défendre juridiquement. D'abord, il y a la possibilité pour un Etat de mauvaise foi d'invoquer, toutes les fois qu'il lui plaira, un intérêt à ne pas observer le traité conclu, ce qui nous amènerait à un système de pire arbitraire. Puis, il est très difficile d'établir et de déterminer même par un arbitre, les cas où un Etat

1. Travers Twiss, *le Droit des gens*. Paris, 1867. Introduction, p. 27.

aurait un intérêt suffisant pour se dégager des engagements pris par lui. Il est bien vrai que les conventions entre les Etats ne peuvent être assimilées en tout aux contrats entre les particuliers, dont on peut trouver la preuve éclatante dans les règles relatives à la ratification des traités. Mais il ne faut pas exagérer en parlant du caractère spécial des traités publics ; même en droit privé le droit de convention est limité par l'obligation de respecter l'ordre public et les bonnes mœurs (art. 6 du Code civil français, art. 226 du Code civil allemand), ainsi que par la défense d'abuser du droit aux préjudices des tiers (art. 826 du Code civil allemand). En droit international, de même qu'en droit privé, le respect des droits acquis doit être maintenu dans toute sa force. Ce n'est pas un simple intérêt quelconque, qui pourrait libérer l'Etat de ces obligations contractées. La théorie que nous venons d'exposer, constate ce qui arrive fréquemment dans la pratique internationale, mais il n'est pas aisé d'élever l'intérêt à la hauteur d'une règle directrice. Ce n'est pas une justification *juridique* de la clause *rebus sic stantibus*, c'est plutôt un moyen politique, car on ne peut pas expliquer les institutions juridiques exclusivement par l'appréciation des intérêts, sans en compromettre et atteindre le caractère même du droit.

9. *Du principe de Justice comme fondement de la règle « rebus sic stantibus ».* — Nous avons constaté que l'intérêt seul ne suffit pas pour créer un droit.

Les règles juridiques ne doivent pas s'écarter des préceptes de la morale publique. Le droit doit être aussi la consécration du principe de justice. Puisque les traités, de même que les contrats entre particuliers, ne peuvent déroger aux règles reconnues de la morale, ils le devraient encore moins aux principes de justice ; les traités sont une des sources du droit international et, par conséquent, ne sauraient rendre juste ce qui est injuste. De ces observations se dégage la conclusion nécessaire que tout droit, aussi celui de dénonciation et de résiliation des traités, doit reposer sur le principe de justice.

L'auteur, qui a poussé plus loin ses études dans ce sens, est, sans doute, le jurisconsulte italien Pasquale Fiore. « Lorsque le principe de justice, d'où peut seulement dériver l'obligation morale, manque dans un traité, ou lorsque les rapports naturels ou volontaires entre les parties contractantes sont changés de manière à ne pouvoir plus rendre applicable ce principe de justice qui règle la convention, le principe de l'obligation manque aussi, et aucune foi ne peut être exigée, aucun respect ne peut être demandé » (*op. cit.*, t. II, p. 47). D'après lui, le respect absolu pour les traités n'a été qu'une superstition, que la diplomatie et les cabinets ont répandue pour nous persuader que le bien général l'exige, et il cite de nombreuses infractions commises contre les traités, non fondés sur la justice, et que les peuples ont brisés, parce qu'ils étaient contre le droit. Là, l'éminent professeur est tout à

fait révolutionnaire, ce qui s'explique par l'époque où il travaillait et qui préparait l'union italienne.

L'inconvénient de cette théorie est, l'auteur en convient lui-même, que la plupart des traités existants devraient être annulés, puisqu'ils ne s'appuient pas sur le principe de justice. D'autre part, il faudrait savoir qui modifiera les rapports entre les Etats et qui assignera les limites à l'arbitre des nations, si l'on admet qu'elles peuvent nier la foi à leurs traités, équitables au moment de leur stipulation, mais qui peuvent devenir contraires à leurs intérêts et au principe de justice à cause du changement des circonstances. Théoriquement, elle est excellente, mais on ne voit pas bien comment on pourrait l'appliquer et quel est son critérium.

D'abord, qu'est-ce que la Justice ? On peut fort bien l'expliquer, mais pas le définir. Pour M. Pillet, elle est dans nos préoccupations pour partie raison, pour partie sentiment. « Elle consiste parfois dans la soumission au commandement de la raison ». Elle est purement logique, comme tout droit, tout ordre social : l'idée du tort, par exemple, étant admise, l'idée de réparation s'en suit comme une conséquence nécessaire. C'est ce que notre maître appelle « la justice élémentaire ». Mais, comme la logique n'a par elle-même ni vice ni vertu, et comme la raison est impuissante à nous dire ce qu'est une bonne ou une mauvaise loi, M. Pillet fait recours à une loi inscrite dans notre propre conscience, et c'est la part du sentiment dans cette question. « Ce

sentiment de la justice est supérieur à notre raison, et celle-ci ne saurait en donner ni une définition, ni une analyse ». Nous en constatons la présence en nous et nous en suivons les effets au dehors. « Avec le sentiment de la justice, nous entrons dans l'inconnaissable, et cependant nous ne pouvons même pas douter de la nécessité de son action dans les rapports des peuples entre eux » (1). Ces pages nous rapprochent d'une théorie sociologique de Durkheim sur l'existence et l'action d'une conscience internationale et humaine, au dehors de nous, indépendante de nous, mais qui réagit et influence notre conscience nationale et nos conscience particulières (2). Cet inconnaissable de M. Pillet, c'est la conscience internationale qui évolue, qui se cherche et se rend compte d'elle-même, commence à se manifester en se présentant à nos yeux sous la forme des règles juridiques, après avoir eu la forme de préceptes moraux. Mais, en attendant sa formation complète et sa manifestation définitive, si encore elle doit jamais se produire, nous sommes obligés de trouver pour nos problèmes une solution pratique, et c'en est pas, malheureusement, le principe de justice qui nous la fournira.

La question de savoir si les parties contractantes doivent exécuter le traité après le changement des

1. *Les Fondateurs du Droit international*. Introduction de M. A. Pillet, pp. XIX-XXII.

2. G. Davy, *La Sociologie de M. Durkheim* (*Revue philosophique*, 1911, t. II, p. 48 et suivantes).

circonstances qui l'ont motivé, est une question de droit et doit être résolue juridiquement. Or, quels sont ces moyens juridiques d'action, que possède chaque nation, et quelles sont les garanties de ces droits? Toute nation pourrait refuser de tenir ses promesses, en se basant sur le changement des conditions dans lesquelles elle s'est trouvée au moment de la conclusion du traité. Pour reposer un système sur le principe de justice, il faudrait avoir une organisation judiciaire, des juges, des tribunaux, une sanction. Or, là se trouve tout le problème du droit international entier. Pour le moment, le seul moyen de trancher le différend est de se soumettre à un arbitrage, ce qui est rare, ou de recourir aux armes. Il est inutile, dans ce cas, d'insister sur la futilité et l'inefficacité de la théorie que nous venons d'exposer.

10. *Théorie de la lésion grave.* — Cette théorie a été présentée par un écrivain portugais, Pinheiro Ferreira, dans ses notes sur le *Précis de droit des gens* de G.-F. de Martens. D'après lui, une partie n'a aucun droit d'exiger l'accomplissement du traité « dans le cas où, après la conclusion du traité, il s'y trouve n'y avoir aucune proportion entre les avantages et les dommages qui en résultent, ou si l'on ne peut pas atteindre le but du traité, qui consisterait dans la réglementation de certains cas, à la survéance desquels les intérêts des Etats contractants pourraient entrer en conflit ». Et il invoque encore le principe de la justice, car, rien de plus injuste

qu'un traité unilatéral tout à la charge de l'une de deux nations. « Les traités, n'ayant de force qu'autant qu'ils sont passés en loi du pays, sont assujettis aux conditions générales de toutes les lois, l'assentiment effectif ou présumé de la nation au nom de laquelle la loi a été faite ». Or, une nation ne donnera jamais son assentiment à des conventions qu'il a plu à ses fondés de pouvoirs de souscrire à son détriment ; dans ce cas, le mandataire a agi en dehors de sa procuration, car il n'était pas en droit de convenir avec un autre au détriment de celui qui ne l'a autorisé qu'à agir dans ses intérêts, et non pas contre ses intérêts. Par conséquent, le traité ainsi conclu sera frappé de nullité (1).

Cette théorie n'est qu'une combinaison des deux précédentes et repose en partie sur l'intérêt, et en partie sur le principe de justice. Elle a été vivement critiquée par Olivi, lequel ne voit pas pourquoi un traité unilatéral ou à la charge de l'un des contractants doit être nécessairement injuste, s'il présente les conditions indispensables à son existence et à sa validité. Un pareil traité, comme beaucoup d'autres, peut par hasard contenir des éléments contraires à l'éthique, mais cela n'est pas inévitablement nécessaire. Un Etat peut récompenser par ce moyen l'autre partie pour certains bienfaits, qu'il aurait antérieurement reçus d'elle, et alors le traité n'est pas contraire à la morale. Quant au cas où un agent

1. P. Ferreira, *Notes sur l'ouvrage de G. F. de Martens*, t. I, § 7, p. 54, cité par L. Olivi, *op. cit.*, pp. 593-594.

diplomatique chargé de négocier dépasse les pouvoirs qu'il a reçus, il est évident qu'il n'a pu obliger valablement son Etat. Mais on ne peut pas parler de l'extinction du traité, puisque le traité pour ainsi dire n'est pas né, puisqu'il s'est produit dans les conditions qui le rendent nul (Olivi, *op. cit.*, p. 595).

La partie de cette théorie, qui intéresse notre étude plus particulièrement, est celle qui parle des dispositions d'un traité qui tombe à la charge d'un des Etats contractants. Si cette circonstance existe au moment de la conclusion de la convention, il n'y a aucune raison pour que le traité ne reçoive pas ses effets. Un Etat peut prendre à sa charge exclusive toutes les obligations qui découlent du traité, dans le but d'éviter un mal plus sérieux et comme un moyen de sauvegarder ses intérêts, et d'en laisser tous les avantages à l'autre partie contractante. Sur ce point, tous les auteurs sont d'accord. Pour G.-F. de Martens, inégalité des avantages stipulés n'est pas une raison suffisante pour dispenser les Etats d'observer les traités sous prétexte de lésion. Les contractants, avant de conclure le traité, doivent évaluer le profit et le dommage qui peuvent leur en revenir. Une solution contraire n'est pas admissible, puisqu'on ne saurait pas déterminer le degré de lésion nécessaire à la rescision d'un traité (*op. cit.*, t. I, § 52, p. 168). De Neumann dit : « Peu importe pour la validité d'un traité que chaque promesse ait ou non son corrélatif, ou que les prestations réciproques soient ou non équivalentes ». La loi civile,

qui permet de demander la rescision de certains contrats commutatifs pour cause de lésion énorme, ne saurait être appliquée aux traités publics, puisque les Etats n'ont pas de juge au-dessus d'eux, qui puissent connaître d'une semblable lésion (*op. cit.*, ch. III, § 26, p. 96).

Mais, si le dommage vient à se produire postérieurement, si le traité tombe à la charge exclusive d'un des contractants à la suite de nouveaux faits, la partie lésée pourra-t-elle résilier le traité ? Olivi, parlant de la doctrine d'un auteur italien, Del Bon, répond négativement. Del Bon affirme, à propos des traités de commerce, que si le dommage est manifeste pour l'une des parties, le traité tombe à la suite de la dénonciation de l'Etat intéressé, puisqu'il vient de perdre sa base, l'utilité matérielle qui est la cause du traité, et puisqu'il est impossible qu'une nation s'oblige volontairement à un commerce passif. Olivi n'admet pas que le seul fait du dommage, qui serait produit par l'observation du traité, opère son extinction, et que la continuation de l'utilité pour les deux contractants soit la condition indispensable de la force obligatoire du traité (*op. cit.*, p. 601).

Il est difficile, juridiquement, d'admettre la lésion comme cause de l'extinction d'un traité politique. Quant aux traités de commerce, il faut remarquer que la question ne se pose que pour ceux qui sont conclus sans fixation de durée, ce qui est excessivement rare. De même que ses intérêts politiques, l'Etat ne peut pas engager *in perpetuum* ses intérêts

économiques, et la règle *rebus sic stantibus* s'impose. Seulement, dans ce cas, son fondement n'est pas le même. Pour les traités politiques, ce fondement consiste dans l'impossibilité pour un Etat d'engager son avenir, et comme nous le verrons plus loin, dans son droit de conservation, dans « le droit nécessaire », etc... Les traités de commerce garantissent les intérêts économiques des nations contractantes ; or, un intérêt économique compromis ne saurait jamais mettre en danger l'existence d'un Etat. D'autre part, un Etat ne peut pas engager perpétuellement ses intérêts économiques. C'est pourquoi il est nécessaire d'admettre la rupture d'équilibre économique, garantie par le traité, la lésion grave, le dommage produit par le changement de circonstances comme cause suffisante et justifiée de la résiliation d'un traité de commerce, puisque cet équilibre économique, cette utilité escomptée et qui vient à faire défaut, était sa cause et sa raison d'être.

Ici, il faudrait aborder un problème intéressant à résoudre, celui d'équilibre, et dans un cas spécial. Supposons un traité d'alliance offensive, un traité de limites, conclu dans le but de conquérir un territoire, ou, en général, d'obtenir un bénéfice. Or, lors de l'exécution du traité, il se trouve qu'une des parties contractantes s'est vue privée, par l'intervention d'un tiers par exemple, d'une partie du bénéfice que le traité lui avait assuré. Le problème s'est présenté lors de l'exécution du traité franco-espagnol, 1906, concernant le partage du Maroc, à la suite de l'interven-

tion de l'Allemagne, et lors du traité serbo-bulgare, 1912, concernant le partage des provinces conquises turques, à la suite de l'intervention de l'Autriche-Hongrie (1). Dans ce cas, il y a un changement essentiel de circonstances et l'application de la règle *rebus sic stantibus* doit être admise. Sans doute, l'Etat, faisant un contrat, est exposé d'encourir certains risques, et, par conséquent, s'il en est lésé, tant pis pour lui. On a prétendu qu'il n'y a pas un droit d'équilibre, que l'équilibre n'est qu'un moyen purement politique. Certes, l'équilibre n'est pas un droit, mais il en est certainement la meilleure garantie. Le but du traité est le gain à obtenir et à partager, mais il a été conditionné par cet équilibre, prévu dans le traité, et sans lequel l'Etat lésé n'aurait pas contracté. Par conséquent, la partie lésée pourrait en demander, au moyen d'une compensation, la modification du traité, ou si elle ne l'obtient pas, elle devrait être autorisée à considérer le traité comme résilié.

11. *Théorie des droits fondamentaux des Etats.*

— Certains auteurs, pour justifier l'impossibilité pour les Etats de se lier sans condition par les traités, ont basé le fondement juridique de notre règle sur les droits fondamentaux des Etats, spécialement sur le droit de conservation. L'Etat n'est pas obligé d'exécuter un traité, si cette exécution devait mettre en question son existence ou son développement. L'Etat

1. V. §§ 13 et 15, pp. 138 et 147.

a certains devoirs envers lui-même et envers son peuple. Ce droit de conservation et de développement, qui se trouve dans la nature même de l'Etat, est supérieur à tout autre qui pourrait découler d'un traité international. L'observation stricte de chaque traité est limitée par ce droit primordial et fondamental de l'Etat. L'Etat passe un traité dans une situation politique bien déterminée et pour satisfaire à un de ses besoins vitaux ; si, cependant, il ne peut pas l'exécuter à cause du changement des circonstances, la clause *rebus sic stantibus* ne saurait y être que l'application de ce droit de conservation et de développement.

Pour G.-F. de Martens le droit de conservation peut autoriser la nation à ne pas observer un traité, lorsqu'elle ne pourrait le remplir sans se ruiner (*op. cit.*, t. I, § 52, p. 168) Bluntschli dit que les traités peuvent être dénoncés, lorsque leurs dispositions deviennent incompatibles avec le développement nécessaire de la constitution et qu'au-dessus des traités il y a les droits des nations (*op. cit.*, art. 458). Pour Jellinek l'Etat représente le degré le plus élevé de l'organisation humaine, et doit, par conséquent, comme toute autorité suprême, être conservé à tout prix. De même que chez l'individu le devoir moins grave doit, en cas de conflit, être sacrifié au devoir plus grave, de même un Etat doit, en cas de conflit entre ses obligations, considérer comme non existante celle qui dérive d'un traité international en présence d'une autre, qui lui est imposée par sa

propre conservation (1). Piédelièvre affirme qu'un traité n'est plus obligatoire lorsque son maintien devient un danger public (*op. cit.*, p. 312) L. de Neumann dit : « une partie ne peut se retirer de son propre chef d'un traité bilatéral qu'exceptionnellement, alors que l'exécution du traité deviendrait désastreuse pour l'Etat ou incompatible avec sa constitution » (*op. cit.*, ch. III, p. 126). Rivier, parlant des traités perpétuels enseigne « qu'en vertu des droits essentiels des Etats, du droit de conservation et aussi du droit d'indépendance, ces traités seront toujours résiliables » (*op. cit.* p. 128). Kaufmann proclame la nation au-dessus des traités ; enfin, Bry déclare admissible la résiliation d'un traité par un acte unilatéral, lorsque son maintien pourrait compromettre l'existence de l'Etat (*op. cit.*, p. 424).

Cette théorie n'est que le résultat des nouvelles théories en matière de droit public en général, et découle de cette conception de l'Etat considéré comme un être vivant, en droit de recourir à tous les moyens propres à réaliser son perfectionnement et de détruire les obstacles, qui s'opposent à ce but. L'Etat doit pouvoir se dégager des obligations contractées dans un temps, où sa conduite a été inspirée par des idées différentes, puisqu'on ne peut pas pousser la fidélité aux engagements jusqu'au suicide.

1. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien, 1882, p. 102-103.

Ce qu'on peut reprocher d'abord à cette doctrine, c'est qu'elle laisse beaucoup de questions sans solution. Il y a des cas où la mise en jeu de la règle *rebus sic stantibus* doit être parfaitement admise, sans qu'il y en soit compromis un droit fondamental de l'une des deux parties. Ensuite, cette théorie nous poserait beaucoup de nouvelles questions. Quels sont les droits fondamentaux de l'Etat, ces droits sacrés et inaliénables, absolus et primitifs, qui appartiennent à tout Etat dans ses rapports avec les autres ? Les auteurs ne sont point d'accord dans leur énumération, mais on peut en dégager cinq de ces droits généralement reconnus : les droits de conservation, d'indépendance, d'égalité, de respect et de commerce international. Mais M. Pillet a bouleversé cette classification. Il nie le droit d'indépendance, après avoir constaté un état d'interdépendance des peuples. Les Etats dépendent les uns des autres, puisque leurs intérêts sont entremêlés et interdépendants. Le droit au respect, toujours d'après lui, est insignifiant à côté des autres, tandis que les droits d'égalité et de commerce international sont plutôt la cause que l'effet du droit des gens (1). Il reste donc, seul, le droit de conservation, mais alors la théorie n'est pas suffisante, puisqu'elle n'engendre pas tous les cas où l'application de notre règle doit être autorisée.

1. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*. Paris 1899, § I, p. 1-10.

De même, on peut se demander si par l'acceptation des droits fondamentaux, inaliénables et indestructibles des Etats, tels que notre doctrine les envisage, on n'enlève pas au droit international son caractère de droit. La théorie des droits naturels des hommes a été abandonnée. Les droits de l'Etat ne trouvent-ils pas une limite nécessaire dans les droits de la Société internationale, composée des Etats eux-mêmes, et qui est une forme d'organisation plus haute que le simple Etat. D'autre part, il est vrai que les moyens, dont cette Société dispose pour la conservation et le progrès de son existence, sont très peu développés et par conséquent, dans un pareil conflit, c'est presque toujours l'Etat particulier qui l'emportera. Enfin, nous ne voyons point quelle solution donnera la théorie que nous venons d'exposer, pour le cas où une partie prétendrait ne plus observer le traité, en vertu de son droit de conservation, tandis que l'autre partie contractante exigera le maintien de ce traité, en vertu de ce même droit de conservation. Les parties sont juridiquement égales, les arguments sont les mêmes, et on ne voit pas quel est, parmi les deux intérêts compromis, celui qu'on devrait proclamer supérieur à l'autre.

12. *Théorie du droit nécessaire.* — Louis Olivi qui a formulé cette théorie, réfute les droits fondamentaux des Etats, l'intérêt, la lésion comme fondement juridique de la règle *rebus sic stantibus* et veut la baser sur le « droit nécessaire » des Etats. Le

manque d'utilité et un intérêt compromis ne peuvent pas provoquer l'extinction du traité, car la question ne serait envisagée alors qu'à un point de vue unilatéral, on se préoccuperait seulement des intérêts d'une partie contractante, sans songer à ceux de l'autre. Cependant, il faut tenir compte des intérêts des deux parties et étudier la question à un point de vue international. C'est pourquoi il tâche de limiter le plus possible l'emploi de notre règle et nous propose de faire retour à la rigueur des jurisconsultes des siècles passés, et par eux, à la rigueur romaine en matière de contrats. Donc, d'après lui, la force obligatoire des traités cessera *rebus mutatis* dans le cas seulement où le changement des circonstances rentrera de quelque façon dans le domaine propre du droit nécessaire, ou si le changement en question a été regardé d'une manière expresse ou tacite, par les Etats contractants, à l'époque de la conclusion du traité, comme une cause de résiliation ou d'extinction de ce dernier. Il s'est attaqué surtout à l'affirmation de Bluntschli, que les traités peuvent être dénoncés, lorsque leurs dispositions deviennent incompatibles avec le développement nécessaire de la constitution et le droit privé de l'Etat, de sorte qu'il a réduit toute la question au conflit qui peut surgir entre un traité international et la constitution ou le droit interne de l'Etat (Olivi, *op. cit.*, p. 601-609).

Le défaut de cette théorie, nous devons le proclamer dès le commencement, est de ne point préci-

ser ce qu'elle entend sous le « droit nécessaire » de l'Etat. Elle se borne à dire que l'existence de ce « droit nécessaire » ne dépend pas de la volonté humaine et qu'il s'impose à toute volonté, et un moment on pourrait croire que ce droit garantit « les moyens nécessaires à l'existence de l'Etat ». Plus tard, nous voyons que la liberté appartenant à tout Etat de choisir la constitution ou la forme particulière de gouvernement est un droit universel et nécessaire, puisque sans lui, il est impossible de concevoir l'idée de l'Etat, et dont l'Etat ne peut pas être privé en entier par l'effet d'un accord international. De là, toute la controverse est ramenée à l'incompatibilité survenue entre un traité et la constitution politique ou la nouvelle législation en matière de droit privé d'un des Etats contractants.

Dans ce cas, notre auteur distingue les lois constitutionnelles qui déterminent l'organisme et l'action des pouvoirs publics, et celles qui contiennent en outre des préceptes de droit universel humain, tel que l'Etat comprend ce droit et veut l'appliquer à l'égard de ces citoyens. Dans la première hypothèse, si le changement dans la forme de gouvernement n'a pas été considérée par les contractants comme une condition résolutive du traité, la force obligatoire de ce dernier subsiste dans toute sa rigueur. L'utilité ou un simple dommage ne saurait effacer les droits acquis ou l'obligation découlant du traité. Mais, si l'inconciliabilité, dont il parle, surgit « à l'égard de ces préceptes de la constitution politique, qui for-

ment autant de normes du droit nécessaire reconnu par l'Etat, on se trouve devant une véritable impossibilité juridique de coexistence desdits préceptes avec les dispositions du traité qui y contredisent », et par conséquent, l'obligation de remplir le traité cesse avec l'entré en vigueur de la nouvelle loi constitutionnelle, et l'Etat qui l'a édicté ne peut admettre à cet égard aucune exception.

La controverse porte sur un cas spécial, le conflit entre la législation intérieure d'un pays avec les traités internationaux passés par ce pays. On sait que l'origine des traités réside dans le consentement international. Un Etat peut toujours abroger ses lois internes ou en introduire d'autres, plus conformes aux exigences sociales, tandis que lorsqu'il s'agit d'un traité, la liberté en question est limitée par le droit acquis de l'autre Etat contractant. Les lois internes se produisent dans la sphère d'un Etat, tandis qu'un traité naît dans la sphère juridique internationale, et doit prendre fin d'après les principes de cette dernière. Pour M. Pillet, l'autorité du droit international est supérieure à celle du droit national et à la prétendue toute-puissance du législateur ; le droit international vient normalement avant les lois nationales et l'indépendance de l'Etat n'est que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit international. Il traite d'hérésie une décision judiciaire française, qui n'a pas craint de dire qu'un acte de législation intérieure peut modifier un état de droit fondé sur un

traité (1). Olivi constate aussi qu'un changement de constitution et de lois chez l'un des contractants ne peut, « à moins de rentrer dans le domaine du droit nécessaire », produire l'extinction du traité.

La notion du droit nécessaire est vague et n'est pas claire ; elle peut donner lieu à de nombreux abus, l'Etat obligé peut toujours invoquer un droit nécessaire comme raison de ne pas exécuter ses obligations. Pour Olivi, le droit d'existence pour l'Etat est un droit nécessaire, c'est évident. Si la partie obligée rencontre une difficulté grave dans l'exécution du traité, si elle exige des efforts extraordinaires et non prévus, le traité est toujours valable et seule l'impossibilité d'exécution peut la délier. Le droit de développement est aussi un droit nécessaire, mais alors, il faut que l'exécution du traité empêche « tout développement possible » de l'Etat ; si un « développement quelconque de l'Etat est possible et conciliable avec l'observation de l'accord, l'obligation de l'accord subsistera ». C'est trop de rigueur et qui ne correspond pas ni au caractère de droit international, ni aux faits de la pratique internationale. Cette théorie laisse sans solution beaucoup de cas, où l'application de la règle *rebus sic stantibus* a été demandée et obtenue. Enfin, le défaut par lequel elle prêche est de ne pas nous dire quelle est la différence entre l'utile et le nécessaire, et comment, dans la pratique,

1. A. Pillet, *Recherche sur les droits fondamentaux des Etats*. Paris 1899, p. 22-23 ; *les Conventions de La Haye*. Paris 1918, p. 73.

nous devrions fixer la limite entre l'utilité et la nécessité.

Enfin, il y a des cas où le changement de constitution doit être admis comme une cause de la résiliation des traités. C'est justement quand la nouvelle constitution est tout à fait opposée à l'ancienne, quand elle est le résultat d'un bouleversement général et profond qui s'est produit dans le pays, quand le nouveau régime politique a des principes tout à fait contraires à celui de l'ancien gouvernement, et si ces principes, qui l'ont amené au pouvoir, se trouvent en contradiction avec les traités passés antérieurement. On ne voit pas comment, par exemple, un gouvernement socialiste, qui succédera à un gouvernement impérialiste, serait tenu d'exécuter les traités d'alliance offensive, conclus par ce dernier⁽¹⁾ Mérignhac a très bien remarqué que les stipulations internationales ont pour limites, par la force même des choses, le maintien des grandes lignes de l'état social existant lors de leur conclusion.

13. *Théorie de but.* — Pour Pradier Fodéré, les obligations contractées par un Etat n'existent qu'autant qu'elles concordent avec le but politique, qu'il s'est proposé en s'engageant, « l'effet d'un traité doit nécessairement cesser, lorsqu'il s'est produit dans la situation réciproque des parties contractantes un changement tel, que le but visé par le traité ne sau-

1. V. § 17, p. 164.

rait plus être atteint » (*op. cit.*, p. 928). R. Piède-lièvre n'admet l'utilisation de notre règle que pour le cas où, dans la situation respective des parties, se produirait une modification telle que le but du traité ne puisse plus être atteint (*op. cit.*, p. 312). De même, G. Scelle affirme que le traité cesse d'avoir une valeur juridique, lorsqu'il ne répond plus au but en vue duquel il a été conclu. Le traité, comme tout acte juridique, cesse d'avoir une valeur juridique lorsque le but, en vue duquel il a été fait, disparaît. L'Etat, dans ce cas, doit pouvoir juridiquement exiger la modification du traité qui, juridiquement parlant, n'est plus obligatoire.

Théoriquement, c'est une des propositions les plus satisfaisantes, mais il faut avouer qu'elle ne peut pas non plus fournir la solution de toutes les difficultés que la pratique peut engendrer. On peut se demander par exemple, jusqu'à quel moment le critérium de but peut servir en ce qui concerne la validité de la clause de commerce le plus favorisé. La difficulté consiste à démontrer, surtout pour les questions qui ne sont pas vitales pour un pays, quel est vraiment l'intérêt des contractants qui les a poussé à contracter, quel a été leur but, et que ce but n'existe plus. Ainsi, en ce qui concerne la question de Terre-Neuve, le but de l'article 13 du traité d'Utrecht, par lequel on concédait aux Français le droit de pêcher le poisson, était de garantir aux Français l'exploitation de leurs entreprises et le droit de commerce à pied d'égalité avec les indigènes. Mais, lorsque ce droit

commença à gêner le développement économique du pays, on dut modifier l'article du traité, non parce que le but du traité ne pouvait plus être atteint, mais à la suite de nouvelles circonstances telles, que les parties n'auraient pas contracté, si elles avaient pu les prévoir (1).

14. *Théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique.* — Elle a été formulée par M. Geouffre de Lapradelle, à propos de la question terre-neuvienne, que nous venons de mentionner (2). Il constate d'abord que la clause *rebus sic stantibus* répugne à tous ceux, qui portent dans le droit international public les habitudes du droit privé, où la force obligatoire des conventions résiste aux changements survenus dans la situation respective des parties (3). Pour contenter ceux qui veulent raisonner en Droit public avec le soutien et l'analogie du droit privé, le maître a cherché dans l'expropriation pour cause d'utilité publique la solution du problème terre-neuvien. Pour lui, il était d'utilité publique internationale que la France abandonnât ses droits, qui paralysaient l'essor économique de l'île. « Mais, de même que l'expropriation interne ne peut se faire sans indemnité, de même cette expropriation internationale ne

1. V. § 11, p. 121.

2. Geouffre de Lapradelle, *Questions franco-anglaises* (Revue des Sciences politiques, 1899, t. XI, p. 304-308).

3. Nous avons déjà remarqué que le Conseil d'État autorise dans certains cas, même en droit privé, l'application de la règle *rebus sic stantibus*, v. p. 38, n. 1.

saurait s'opérer sans une réparation patrimoniale. Ainsi mitigée, la clause *rebus sic stantibus* est parfaitement juste. »

Cette analogie n'est qu'apparente. En droit interne, l'expropriation comporte toujours l'indemnité, tandis qu'en droit international, seulement si la matière s'y prête. De plus, l'expropriation est l'annulation de certains droits acquis ; or, ici, il ne s'agit pas seulement de droits acquis, mais très souvent des obligations de faire ou de ne pas faire, par exemple les obligations de la Russie résultant du traité de 1856. Il est difficile de trouver, en droit privé, une obligation à ne pas faire qu'on pourrait supprimer pour cause d'utilité publique. Quelquefois, la partie qui demande la modification ou la résolution du traité, par conséquent celle qui méconnaît les droits qu'elle avait reconnus avant le changement de circonstances, au lieu de dédommager l'autre partie, demande d'elle, à cause des sacrifices qu'elle ne pouvait pas prévoir au moment de la conclusion du traité, des compensations et le dédommagement (Traité franco-espagnol, 1906, Traité serbo-bulgare 1912 (1)).

Les auteurs, qui ont suivi les analogies avec le droit privé, ont voulu transporter en droit international l'article 1146 du Code civil, d'après lequel celui qui n'exécute pas une convention doit domages et intérêts. Mais, on ne peut pas forcer une par-

1. V. p. 138 et p. 147.

tie qui compte sur l'exécution du traité à se contenter des dommages et intérêts, ou d'une compensation équivalente. D'autre part, en droit privé, le créancier frustré peut poursuivre en justice l'exécution de la promesse de son débiteur, mais on ne peut pas poursuivre un Etat étranger pour en obtenir une indemnité, l'absence de Tribunal empêche d'intenter une action pour l'obtention des dommages et intérêts. Quant à cette compensation, M. Lapradelle trouve qu'à défaut d'un tribunal international, c'est à la diplomatie de la fixer en toute équité. Mais les réclamations diplomatiques ont obtenu rarement un succès. Nys croit que la difficulté diminuera à mesure que la pratique de l'arbitrage deviendra plus fréquente. Cependant, la pratique de l'arbitrage n'a fonctionné que pour les questions insignifiantes ou peu importantes. La clause *rebus sic stantibus* est justement la préservation et la réparation de l'injustice ou des dommages survenus à la suite d'un changement de circonstances, après la conclusion du traité et tels que les parties n'auraient pas contracté si elles avaient pu les prévoir au moment du traité.

15. Pas une des théories que nous venons d'exposer n'est suffisante par elle-même pour justifier juridiquement la règle *rebus sic stantibus*. Chacune d'elles n'est satisfaisante que dans une certaine mesure et n'engendre que quelques cas seulement, que la pratique internationale peut fournir. La doctrine montre une tendance à restreindre le plus pos-

sible le champ d'action de notre règle, tandis que la pratique internationale, comme nous verrons dans notre chapitre II, lui est beaucoup plus favorable. Pour donner une théorie générale de son fondement juridique et qui comprendra tous les cas, qui pourraient se présenter, il faut les combiner, et c'est ce que beaucoup d'auteurs ont fait. Ainsi Pradier-Fodéré et Piédelièvre combinent comme fondement de la règle la théorie de but et le droit de conservation ; Bluntschli, Jellinek, de Neumann le droit de conservation et la législation interne ; Nys l'inaliénabilité de la souveraineté et l'impossibilité de s'engager perpétuellement ; Mérignhac, l'impossibilité des engagements perpétuels et la théorie d'intérêt ; Rivier, l'inaliénabilité de la souveraineté et le droit de conservation, etc...

Cependant, il y a des points où la doctrine est unanime. Lorsque l'exécution du traité mettra en question l'existence de l'Etat, l'Etat n'est pas obligé de l'exécuter, en vertu de son droit de conservation. C'est un point acquis. D'autres ont élargi la formule jusqu'au droit de développement et jusqu'à la contradiction avec les lois internes. D'autres encore ont invoqué l'intérêt, le dommage, le but. Pourtant, la doctrine se montre hésitante et méfiante envers une large application de la règle *rebus sic stantibus*. La force obligatoire absolue des traités a été soutenue d'autant plus, que notre époque montre une tendance à enfermer dans les conventions certaines formules qui touchent les rapports entre les nations. On a cru

que le meilleur moyen de faire progresser et développer le droit international était la conclusion des traités, au moyen desquels on a voulu changer et organiser le monde. Notre maître Pillet, dans sa récente étude sur les Conventions de La Haye, a démontré suffisamment toute la fragilité d'une pareille prétention. D'après lui, les auteurs de la deuxième moitié du ^{xix}^e siècle ont confondu une source du Droit avec une autre, la loi et le traité. « La loi a sa fonction sociale, qui est de tracer une règle de conduite à ceux qu'elle oblige, le traité a la sienne, qui est de consacrer les obligations acceptées par les Etats, et, dans sa sphère, il l'emporte sur la loi. Mais, empiéter au moyen des traités sur le domaine de la loi, c'est priver l'Etat d'une puissance nécessaire à sa vie. L'Etat ne veut pas mourir, et le traité s'écroule ». En faisant une loi, l'Etat use de son indépendance, en concluant un traité il y renonce. Le traité peut bien régler une situation limitée et transitoire, mais il s'accommode mal d'un effet indéfini. « Dans un traité, il y a toujours un marché, et un marché a nécessairement un objet défini ; on ne fait pas entrer dans un marché le règlement de vie, cela est enchaîner sa liberté pour l'avenir ». En voulant ainsi transformer le traité en une sorte de loi internationale on fait violence à sa nature. Dans l'ordre du droit privé, le traité paralyse le droit de législation civile, car la loi ne peut pas défaire ce que le traité a fait ; dans l'ordre du droit public, il tend à créer les rapports politiques permanents. Or, ces

rapports ne se plient pas aux changements de circonstances et aboutissent invariablement à se rompre avant un temps plus ou moins long (1).

Nous avons insisté sur ces idées, parce qu'elles sont comme un rayon de clarté jeté sur le droit des conventions, qui est assez mal connu, et un reflet de la réalité, à laquelle elles ramènent toute la doctrine. Ainsi, par exemple, les traités de paix, conçus toujours comme perpétuels, ne le sont jamais et n'obligent que jusqu'à la nouvelle cause de guerre, de même que les traités d'alliance, de neutralité, aussi bien que les traités de commerce joints aux traités de paix. Pourtant, c'est par traité qu'on a fixé la politique de la Sainte-Alliance, qu'on établit des neutralités perpétuelles, la garantie de l'Empire ottoman, etc. Comme dit M. Pillet « la confiance que les Etats mettaient dans leurs institutions et leurs lois intérieures, ils l'ont accordée de préférence aux traités, oublieux de la fragilité de ces instruments et confiants dans le supplément de force, que vaudrait à un texte arrêté en commun l'adhésion de plusieurs souverains. » Cependant, le traité, de par sa définition, n'est qu'une expression des rapports qui existent, au moment où il est conclu, entre les forces morales et matérielles des Etats qui le concluent (F. Brentano et A. Sorel, *op. cit.*, p. 109). Il détermine ces rapports tels que les négociateurs les ont appréciés et définis, il ne

1. A. Pillet, *les Conventions de La Haye*, Paris 1918, ch. II, p. 73-75.

signifie rien de plus. Donc, la valeur des traités dépend de l'intelligence et de la sincérité des négociateurs. Par conséquent, si les traités étaient toujours bien faits, le respect en serait assuré, les contractants n'auraient aucune raison de chercher à les détruire, puisqu'ils ne seraient que l'expression de leurs intérêts. Si tous les traités étaient bons, ce serait la réalisation du rêve de Kant qu'aucun traité de paix ne doit laisser subsister de germes de guerre pour l'avenir. Or, cela n'arrive pas souvent, car *errare humanum est*. De plus, la bonne foi des contractants doit présider à la conclusion et surtout à l'exécution des traités. Lorsque les circonstances changent, cette bonne foi — l'élément indispensable à l'exécution du traité — fait défaut et la partie lésée est autorisée de s'en prévaloir.

Donc, en matière du droit international public, la rigueur que les jurisconsultes professent pour la force obligatoire des conventions particulières n'est pas admissible, car elle est contraire à la réalité et au caractère du droit international. L'Etat ne peut pas s'engager pour un temps indéterminé, car on ne sait pas quel sort l'avenir nous réserve. C'est là le vrai fondement de la règle *rebus sic stantibus*. Il s'agit de savoir à quel moment l'Etat pourrait se prévaloir de la règle pour se délier de ses engagements. La réponse se trouve dans la définition même de la règle, que nous avons donnée : lors du changement des circonstances essentielles qui ont motivé le traité ou qui ont déterminé la volonté des parties à contracter, ou lors de la

survenue de nouvelles circonstances non prévues et telles, que les parties n'auraient pas contracté, si elles s'étaient produites au moment du traité. Le critérium de ce changement de circonstances sera tantôt le droit de conservation, l'existence de l'Etat, que l'exécution du traité menacerait ; tantôt un intérêt vital et important, que l'observation du traité compromettrait ; tantôt l'altération du but, que le traité se proposait à atteindre ; quelquefois, un dommage économique, une lésion grave, comme nous avons vu pour les traités de commerce perpétuels, et même dans certains cas, la contradiction existante entre le traité et la nouvelle constitution des pays contractants. Le problème se divise en deux parties : la première, c'est l'énoncement du principe, l'impossibilité de s'engager à perpétuité, la clause *rebus sic stantibus* ; la deuxième, c'est son critérium, les cas où la mise en jeu et l'application de la règle seront autorisées. Les théories que nous venons d'exposer comme fondement juridique de la règle se sont préoccupées surtout de la seconde partie du problème et ont poussé trop dans les détails ; elles l'ont envisagé d'un certain côté seulement, et ne donnent la solution que pour quelques cas plus ou moins spéciaux. Cependant, sans généraliser à l'excès, il faut donner une formule générale et qui engendrerait tous les cas, que la pratique internationale pourrait fournir. Se méfiant de la mauvaise foi des contractants, craignant l'abus de la règle, les auteurs, en formulant son fondement juridique, ont tâché de limiter

le plus possible son utilisation et ont versé dans le défaut de vouloir l'expliquer *juridiquement* dans le sens du mot tel qu'on l'emploie en matière du droit privé. Or, ce raisonnement détruit, comme nous avons vu, leurs propres théories, qui deviennent incompatibles avec les faits et la situation internationale des Etats. En droit international le mot juridique a une signification un peu spéciale, puisqu'il n'y a pas de tribunaux ni d'organisation judiciaire, telle qu'elle existe en droit interne. L'Etat sera toujours le seul juge de ses obligations. Mais pour ne point décourager les juristes austères, nous nous empresserons de dire que, dans la pratique internationale, il n'y a pas beaucoup de cas où un Etat, arbitrairement et sans une cause juste et sérieuse, a invoqué la règle *rebus sic stantibus*. Bien au contraire, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, même dans les cas où l'utilisation de notre règle était justifiée, les gouvernements ont quelquefois préféré de baser leurs prétentions de ne plus observer un traité sur d'autres arguments, de crainte d'ébranler le respect dû aux conventions internationales. C'est qu'ils sont parfaitement conscients de leur intérêt supérieur de respecter les traités, afin de pouvoir en demander la réciprocité. Leur mauvaise foi éventuelle, l'abus de la règle serait toujours limité par cet avantage que trouve chaque Etat à exercer les facultés dérivant de sa souveraineté dans le domaine des rapports internationaux, à respecter les traités en général. C'est la conclusion logique de la « théorie du moindre

sacrifice », formulée par notre maître Pillet, et qui est basée sur la comparaison des intérêts publics en jeu (1). En cas de conflit entre ce devoir de respecter les traités et le devoir que l'Etat peut avoir envers lui-même, il choisira et donnera la préférence à l'intérêt public qu'il considère le plus fort et le plus important, compromis dans le litige. Mais c'est toujours à l'Etat lésé de décider quelle conduite il prendra.

§ 4

Caractère juridique de la règle « *rebus sic stantibus* »

16. La clause *rebus sic stantibus* est-elle toujours sous entendue dans les traités ? De tout ce que nous venons d'exposer, il ressort clairement que les traités sont toujours signés sous la réserve tacite, qu'ils demeureront en vigueur tant que les circonstances, dans lesquelles ils ont été conclus, ne se seront modifiées. La clause peut être stipulée expressément ; elle peut résulter de la nature même du traité, lorsqu'il se produit une modification essentielle des circonstances, en vue desquelles le traité a été signé. Mais, tous les auteurs proposent d'être très réservé dans l'usage de la clause, sans quoi, comme dit Vattel, « ce serait d'en abuser honteusement, que de s'auto-

1. Pillet, *Recherche sur les droits fondamentaux des Etats*, p. 42-45.

riser de tout changement survenu dans l'état des choses pour se dégager d'une promesse : il n'y en aurait aucune sur laquelle on pût faire fond ». Comme les circonstances changent continuellement, il n'est pas de traité qu'au bout de quelques années on ne pourrait repousser sous ce prétexte. Posée de la sorte, notre règle rendrait impossible l'existence du droit international conventionnel, car chaque jour, il survient quelque modification dans l'ordre politique. L'abus en est très possible et inévitable, car les Etats sont seuls juges de leur cause en dernière instance. Mais, *abusus non tollit usum*, et si notre clause a été invoquée quelquefois par la mauvaise foi (ce qui est beaucoup plus rare que l'on prétend), elle peut aussi l'être avec justice et vérité.

Donc, toutes les modifications qui peuvent survenir dans la situation politique, économique ou sociale d'un pays, n'ont pas pour effet de faire disparaître la force obligatoire du traité. Il faut pour cela, comme dit Bluntschli, que les traités ne soient plus en corrélation avec les faits. Lorsqu'un ordre de faits déterminé forme la base et la condition de l'existence d'un traité et que cette base vient à être renversée, la validité du traité s'écroule en même temps. Il faut que se produise dans la situation respective des parties une modification telle que le but du traité ne puisse plus être atteint, que les circonstances qui ont motivé le traité ne se sont pas réalisées ou ont cessé d'exister, ou que son maintien devienne un danger public, ou enfin que les parties n'auraient

pas contracté, si elles pouvaient le prévoir au moment de la conclusion du traité. Comme dit Vattel « le seul état des choses, à raison duquel la promesse a été faite, lui est essentiel, et le changement seul de cet état peut légitimement empêcher ou suspendre l'effet de cette promesse ». Et il donne comme exemple, un prince électif qui a promis, se voyant sans enfant, à un allié de faire en sorte qu'il soit désigné pour son successeur. Or, s'il lui naît un fils, personne ne doutera que la promesse ne soit anéantie par cet événement. De même, une promesse d'aider est annulée par besoin de la défense de ses propres Etats. Il va encore plus loin en affirmant que les alliés d'un prince peu terrible, qui lui auraient promis une assistance fidèle et constante pour son agrandissement, seraient très fondés à lui refuser toute aide et tout secours, à se liguier même contre lui, au moment où ils le verraient parvenu au point de menacer la liberté de l'Europe entière (*op. cit.*, § 296, p. 277-278). Heffter cite le cas où l'alliance de famille, qui a formé la condition tacite d'une alliance politique, a été rompue. Bluntschli dit qu'un traité reposant sur le fait, que la population d'un Etat est catholique ou protestante, cesse d'être obligatoire, lorsque cette population change de confession. Ou bien, un traité reposant sur le fait, que le gouvernement d'un pays est monarchique ou républicain, perd sa valeur si la constitution vient à être changée (*op. cit.*, p. 259). Donc, le changement du gouvernement, de la dynastie, de la constitution, ne peut

justifier l'application de notre règle que si cette forme de gouvernement a été la base, la condition tacite de l'existence de l'engagement. Olivi indique le cas d'un traité relatif à l'esclavage reconnu par les lois internes des contractants. Si, avant l'expiration du traité, un des Etats contractants proclame par une nouvelle constitution, la liberté individuelle commune à tous les hommes, la force obligatoire du traité cessera d'exister. A. Chrétien mentionne, après les cas déjà cités, le traité reposant sur la qualité du riverain d'une telle mer ; lorsque l'Etat perdra cette qualité, le traité n'existe plus. Mais, dans ce cas, le traité devient sans objet, on retombe dans l'impossibilité d'exécution. Ce n'est pas non plus, tout changement de circonstances. Comme dit Pillet « la présente cause de résiliation tient le milieu entre ces deux extrêmes ». Dans sa définition, il insiste sur ce point que le changement de circonstances donne *quelquefois* le droit de résilier le traité. Ce quelquefois se produit lorsque le traité ne représente désormais plus que des inconvénients pour l'une des parties et que le contractant n'aurait pas sûrement signé le traité, si ce changement avait pu être prévu. Et il remarque que notre règle est susceptible, en matière du droit de la guerre, d'acquérir une importance assez grande. Par exemple, dans les conventions qui prohibent certains moyens de guerre (les sous-marins, les jets de projectiles par des ballons, l'emploi des gaz asphyxiants), les parties contractantes pourraient se prévaloir, en les employant, de changement de

circonstances, car on ne doute pas, quand un nouveau moyen de guerre est inventé, de l'importance qu'il peut prendre (1). L'application de notre règle est très délicate, et la pratique internationale nous en a donné d'autres exemples, que nous examinerons dans notre chapitre II.

L'utilisation de la règle *rebus sic stantibus* peut elle être écartée par une clause expresse ? Notre règle apparaît comme un droit de résiliation pour les Etats créé par le changement de circonstances. L'Etat pourrait-il, par une clause expresse, aliéner ou renoncer à ce droit ? Il faut répondre négativement, parce qu'une telle clause serait contraire à la nature des rapports internationaux et des fonctions essentielles qu'un Etat doit remplir.

17. Quels sont les traités qui contiennent tacitement la règle *rebus sic stantibus* ? Lorsqu'un traité a été conclu pour un temps déterminé, ou en vue d'un but spécial, d'une action déterminée, la dénonciation unilatérale ne saurait avoir d'effet avant que ce temps fut écoulé, ou avant que ce but fut atteint. La question ne se pose que pour les traités perpétuels, sans fixation de durée. Ce sont surtout les traités qui établissent entre les Etats contractants

1. A. Pillet, *Conventions de la Haye*, p. 95-96. Il démontre que ces conventions ne sont pas valables, parce qu'elles n'ont pas été signées et ratifiées par tous les belligérants, mais en les supposant en vigueur, il croit que les belligérants devraient se prévaloir de notre règle pour ne plus les respecter.

des rapports continus et permanents, ceux que Rivier appelle les traités d'association : traités d'alliance politique ou économique, les conventions consulaires, les traités de garantie, le pacte fédéral ou le traité constitutif de l'union réelle : « des traités qui établissent entre les Etats une série d'obligations, de telle sorte que ces Etats deviennent en une certaine mesure associés, collaborateurs à une entreprise commune » (*op. cit.*, § 154, p. 110 et 128). Elle s'applique aussi aux grandes conventions, dites unions.

Cependant, toujours d'après Rivier, la dénonciation unilatérale n'est point admise pour les traités qui sont destinés à créer un état définitif, les traités de disposition et tout particulièrement les traités de paix et de limites, car si l'on pouvait y suppléer la règle *rebus sic stantibus*, le vainqueur y verrait avec raison si peu de sûreté, qu'il préférerait exploiter ses succès jusqu'au bout, et les guerres pourraient dégénérer en guerres de subjugation et d'extermination. Nous ne partageons pas cette opinion, car si un traité imposé par force lie injustement un peuple, c'est la force qui le déliera plus ou moins tard, lorsque l'occasion se présentera. Avant de recourir aux armes, l'Etat lésé peut invoquer notre règle, et proposer au vainqueur d'autrefois de modifier le traité à l'amiable, s'il consent. De même, l'auteur n'a point envisagé le cas d'un traité d'alliance offensive et qui serait un traité de limites et de partage d'un territoire à conquérir, lorsqu'une partie, lésée par le fait

de l'intervention d'un tiers, invoquerait la clause *rebus sic stantibus*. Pourtant, notre auteur réserve une atténuation et trouve même des traités de disposition qu'on peut résilier unilatéralement. Ce sont les traités constitutifs de certaines servitudes ; lorsque ces servitudes épuisent et atrophient l'Etat grevé, il doit pouvoir s'en affranchir (*op. cit.*, p. 133).

La règle *rebus sic stantibus* peut-elle être appliquée aux concordats du Saint-Siège ? C'est une vieille discussion de savoir si les concordats sont des actes d'administration, du droit public interne, constitutionnel ou canonique (Bluntschli, Fioré, de Neumann, Rivier, Nys, etc...), ou s'ils sont des traités internationaux, se produisant entre deux souverainetés qui traitent de leurs intérêts respectifs (Heffter, Pradier Fodéré, Mérignhac) (1). Si les concordats ne sont pas des traités internationaux, ils pourraient être abrogés de même manière que les lois ordinaires. Dans le cas contraire, ils doivent être dénoncés comme les traités, avec les formes et les conditions demandées par cete dénonciation. Plusieurs théologiens ont prétendu que les concordats ne lient le Saint-Siège que dans les limites des intérêts de la religion. Certains auteurs (Despagnet, Bonfils), affirment que les concordats ne sont pas des traités internationaux, puisqu'ils peuvent être violés par le Saint-Siège, sans que cette violation soit la cause de

1. V. Mérignhac, *op. cit.*, t. II, p. 126-133 ; Bonfils, *op. cit.*, nos 896, 900 ; Rivier, *op. cit.*, § 49 et 55.

perturbations de la vie internationale. Mais, le Pape Pie X, dans son Encyclique *Vehementer*, a mis fin à la discussion en disant, à propos de la loi française sur la séparation des Eglises et de l'Etat : « Le concordat passé entre le souverain pontife et le gouvernement français, comme du reste tous les traités du même genre que les Etats concluent entre eux, était un contrat bilatéral, qui oblige des deux côtés. Il en résultait, que le concordat avait pour règle la règle de tous les traités internationaux, c'est-à-dire le droit des gens, et qu'il ne pouvait, en aucune manière, être annulé par le fait de l'une seule des deux parties ayant contracté ». Donc, si un concordat peut être dénoncé unilatéralement, c'est seulement en vertu de la règle *rebus sic stantibus*, dont il faut suivre la procédure établie par le droit international. D'ailleurs, Mérignhac démontre que la dénonciation unilatérale des concordats correspond le plus souvent à des mouvements religieux ou politiques amenant une transformation complète dans les rapports de l'Eglise et de la société laïque.

§ 5

Procédure de la règle « *rebus sic stantibus* »

18. Le changement des circonstances, en vue desquelles les Etats s'étaient obligés, produira-t-il *ipse jure* l'extinction du traité ? Jacquemyns, Rivier, Nys, Bonfils, Bry, Mérignhac, affirment le contraire. L'Etat

lié par un traité, qu'il juge n'être plus en harmonie avec les nécessités présentes, ne peut se libérer de ses obligations par un acte unilatéral de volonté. Il doit provoquer de nouvelles négociations, afin d'en obtenir le consentement de l'autre partie. C'est par une entente commune que la résiliation doit s'accomplir. L'Etat lésé doit établir, à l'égard des Etats signataires, les changements opérés, prouver la survenue des circonstances ayant modifié les conditions implicites, qui avaient causé le traité et justifié sa force obligatoire. Rivier dit que l'Etat, qui désire se libérer d'une obligation nuisible, doit prier son co-contractant de consentir, moyennant justes compensations, à l'abrogation du traité ou de la clause que le traité lui impose (*op. cit.*, p. 120). Cependant la règle n'est pas aussi générale, car souvent non seulement il n'y a pas lieu aux compensations de la part du contractant lésé, mais c'est bien lui qui demande la non-exécution de ses obligations, et même, quelquefois, des compensations pour le dommage qu'il a subi du fait d'un tiers.

Que notre clause soit expresse ou tacite, c'est toujours l'Etat demandant la résiliation qui doit prouver le changement survenu. Libre à l'autre de ne pas se laisser convaincre. S'il consent, cependant, il y aura l'abrogation par le consentement mutuel, ce qui aboutit à un compromis, si la matière s'y prête, car le traité ne répond plus à l'utilité d'aucun des contractants. Mais, si son caractère, devenu plus onéreux pour l'un des contractants, est au contraire

demeuré profitable ou même devenu plus profitable à l'autre, celui-ci aura une tendance naturelle à refuser la dénonciation qui le lèse. Dans ce cas, l'Etat est obligé de se délier lui-même, tandis que l'autre contractant essaiera de le contraindre à l'exécution du traité au moyen de représaille ou par la guerre.

Le protocole du 17 janvier 1871 de la Conférence de Londres a enregistré la déclaration des grandes puissances qui, « reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens, qu'aucune puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, sans le consentement des puissances contractantes, au moyen d'un arrangement amiable » (1). La Conférence de Londres a posé ce principe d'une rigueur absolue, pour en altérer immédiatement le sens et les conséquences logiques, en acceptant le fait accompli, devant lequel la Russie l'avait mise. Le respect dû aux traités n'implique pas leur éternité et leur perpétuité, et il nous semble que les diplomates de cette Conférence n'ont pas saisi tout à fait la différence qui existe entre l'extinction, la résiliation d'un traité et la négation des obligations par lui engendrées. La Conférence a proclamé le principe de l'impossibilité d'une dénonciation unilatérale, un principe contradictoire et incompatible avec ses travaux postérieurs, car, en réalité, elle a reconnu la règle *rebus sic stantibus* et ne s'est

1. Archives diplomatiques : La révision du Traité de Paris, du 30 mars 1856, t. III.

occupée que d'en organiser la procédure. Elle a établi seulement la manière de dénoncer un traité, espérant que, devant la responsabilité des moyens violents pour trancher un différend, les Etats tâcheront de trouver un moyen de s'entendre. Rolin Jacquemyns dit que l'Etat, qui invoque la règle *rebus sic stantibus*, doit exposer aux autres contractants le changement de circonstances qui l'empêcherait d'exécuter un traité, et il doit les inviter à examiner et à constater ce changement de condition. Si les autres contractants se refusent à un pareil examen, l'Etat lésé aura à son tour le droit de se plaindre d'un déni de justice (1). Ce procédé n'aurait pas de grands résultats, puisqu'il n'y a pas de tribunaux internationaux, qui pourraient être saisis des conflits existants entre les Etats. C'est pourquoi d'autres écrivains, notamment Kaufmann, Scelle, proposent que la dénonciation motivée du traité suffise pour que l'Etat lésé puisse se considérer comme dégagé. L'Etat qui invoque la règle mettra l'autre contractant devant un fait accompli ; l'avantage de ce procédé pour les parties est au moins d'avoir une situation claire et sans équivoque.

Nous croyons que, dans tous les cas, l'Etat doit faire connaître son intention de dénoncer le traité et en indiquer les motifs, afin d'essayer d'arriver à un accord, et de ne pas s'exposer à rejeter, pour des

1. Rolin Jacquemyns, *la Question d'Orient en 1885-1886* (*Revue du Droit international et de législation comp.*, t. XIX, 1887, p. 37-46).

causes futiles, les conséquences d'obligations onéreuses. Cette dénonciation ne serait pas une pure formalité, mais la cause d'une discussion et d'une appréciation des raisons invoquées. La dénonciation est d'autant plus nécessaire, que souvent la règle *rebus sic stantibus* n'aboutit pas à la résiliation, mais à la modification du traité, ce qui peut correspondre au but de la partie qui l'a invoquée.

§ 6

Effets de la règle « *rebus sic stantibus* »

19. Nous avons vu que notre règle est sous-entendue dans tous les traités perpétuels, car il n'est pas nécessaire de faire de tous les événements imprévus, qui peuvent se produire dans la vie des peuples et qui viennent modifier si souvent les relations entre deux Etats, des conditions expresses de la validité d'un traité. Ces événements imprévus, ces modifications équivalent à l'avènement d'une condition résolutoire et entraînent, par conséquent, l'extinction du traité. Alors même que ces événements n'auraient pas revêtu la forme d'une condition, ils auraient néanmoins des conséquences identiques à celle d'une condition résolutoire (1).

D'autre part, n'oublions pas que l'invocation de la règle *rebus sic stantibus* est un droit, déterminé

1. V. Holtzendorff, *op. cit.*, ch. IV, § 46, f. 124; Georges Scelle, *op. cit.*, p. 498; Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 284.

par son but, la garantie de l'existence de l'Etat, d'un intérêt important, de la justice. Si la partie au profit de laquelle le traité est conclu, insiste injustement sur son exécution, la partie lésée, dans ce cas, a le *droit* de considérer le traité comme non existant. Ce changement de l'état des choses, en vue duquel on a contracté, suppose une résiliation de plein droit, car le traité, comme tout acte juridique, cesse d'avoir sa valeur juridique, lorsque le but, en vue duquel il a été fait, disparaît. L'Etat, dans ce cas, doit pouvoir juridiquement exiger la modification du traité par le jeu de la règle *rebus sic stantibus*. Il doit d'abord chercher à s'entendre avec les autres contractants, mais s'il ne réussit pas, il n'est pas tenu de considérer comme obligatoire un traité qui juridiquement ne l'est plus.

20. Au point de vue de la résiliation unilatérale, les traités peuvent être maintenus en partie et dénoncés ou résiliés en partie. Heffter dira même que, lorsque l'impossibilité d'exécuter ou le changement de circonstances ne concerne qu'une partie du traité, on peut en exiger seulement une modification partielle, mais aucunement la résiliation entière. Et il applique ce principe au cas d'union réelle d'un Etat, jusqu'alors indépendant, avec un autre, de la perte d'une partie de son territoire, etc... Cependant, le plus souvent, l'inobservation d'un article du traité suppose tout traité non valable, parce que les articles forment un tout indivisible. Les articles princi-

paux d'un traité sont dans une liaison naturelle, en vertu de laquelle chacun a pour condition l'accomplissement des autres, la partie lésée peut successivement en venir jusqu'à se déduire de tout le traité. Holtzendorff dit que la violation d'une seule clause du traité autorise l'Etat lésé de dénoncer le traité.

Pourtant, la pratique internationale, toutes les fois que la matière s'y prête, montre une tendance d'employer notre règle comme un moyen de modifier les traités plutôt qu'un procédé de les résilier, surtout dans les cas où le changement de circonstances ne porte que sur une clause relativement secondaire et n'implique pas l'intention de se soustraire aux autres obligations découlant du traité. Dans ce cas, il n'y a pas nécessairement rupture définitive, mais seulement matière à pourparlers et à négociations.

CHAPITRE II

PRATIQUE INTERNATIONALE DE LA RÈGLE « REBUS SIC STANTIBUS »

§ 7

Succession au trône du Danemark (1)

21. Après la guerre entre la Prusse et le Danemark en 1848 et la conclusion de la paix en 1850, l'Autriche et la Prusse, au nom de la Confédération germanique, ouvrirent les pourparlers avec le Danemark relativement à la position, que les duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg devaient prendre dans la monarchie danoise. En même temps, et dans le même but, une Conférence des représentants d'Autriche, de Danemark, de France, de la Grande-Bretagne, de Russie et de Suède s'est réunie à Londres, le 4 juillet 1850, où après un long intervalle, la Conférence reprit ses séances en 1852, et le 8 mai, le traité fut signé entre le Danemark d'une part, les

1. Lawrance, *Commentaires sur les Eléments du Droit international de Henry Wheaton*, t. II, XXIII, p. 160; M. Milovanovitch, *Traité de garantie*. Paris, 1898, p. 200-265; Bluntschli, *op. cit.*, p. 259, n° 1.

autres Etats ci-mentionnés de l'autre, et dont le préambule s'exprimait ainsi: « Les représentants de... etc... considérant que le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise, liée aux intérêts généraux de l'équilibre européen, est d'une haute importance pour la conservation de la paix, et qu'une combinaison, qui appellerait à succéder à la totalité des Etats actuellement réunis sous le sceptre de S. M. Roi de Danemark la descendance mâle à l'exclusion des femmes, serait le meilleur moyen d'assurer l'intégrité de cette monarchie, ont résolu, à l'invitation de S. M. Danoise, de conclure un traité, afin de donner aux arrangements relatifs à cet ordre de succession un gage additionnel de stabilité par un acte de reconnaissance européen ». Art. I stipule, qu'en cas de défaut de descendance mâle du roi Frédéric VII, la couronne de Danemark sera transmise au prince Christian de Schleswig-Holstein-Sonderbourg-Glücksbourg et à ses descendants par ordre de primogéniture, de mâle à mâle, pour la totalité des Etats actuellement sous le sceptre du roi de Danemark; Art. 2, garantit comme permanent le principe de l'intégrité de la monarchie danoise; Art. 3, maintient les droits de la Confédération germanique sur les duchés de Holstein et de Lauenbourg, tels qu'ils ont été établis par l'Acte fédéral de 1815.

Le conflit a commencé lorsque le Danemark a manifesté la volonté de resserrer les liens entre ses différentes possessions. Les puissances germaniques

ont affirmé, au contraire, que les duchés de l'Elbe étaient les Etats allemands sous la domination du Roi de Danemark, rattachés aux autres possessions de la couronne danoise par les liens purement personnels. Lorsque le roi Frédéric promulgua la constitution unitaire du 2 octobre 1855, la Prusse et l'Autriche réclamèrent en invoquant les engagements pris par le Danemark en 1850 et 1852. Le 11 février 1858 la Diète de Francfort déclare de son côté, qu'elle ne reconnaîtrait pas cette constitution commune en tant qu'elle toucherait aux droits de Holstein et de Lauenbourg. En 1858 le roi Frédéric publie une ordonnance déclarant la constitution de 1855 non valable pour les deux duchés en question, mais il refuse toute discussion au sujet de Schleswig comme une intervention dans les affaires intérieures de son Royaume. La Prusse et l'Autriche, se basant sur les arrangements qu'elles avaient avec le Danemark avant le traité de 1852, contestent au Danemark le droit d'établir dans le Schleswig les institutions tendant à l'assimiler au reste des possessions danoises. Enfin, la Diète germanique vota, le 1^{er} octobre 1863, l'exécution fédérale contre le Roi de Danemark comme duc de Holstein. En novembre 1863, le Rigsraad danois vote une nouvelle constitution commune pour le Danemark proprement dit et pour le Schleswig. Mais le Schleswig exprime le désir de devenir un Etat autonome et de se rallier à la Confédération germanique. Ainsi fut posé le principe des nationalités, en vertu duquel la France a refusé la propo-

sition anglaise d'intervenir, en manquant une occasion de se garantir contre les désastres de 1871. Le 28 décembre 1863, l'Autriche et la Prusse soumirent à la Diète la proposition de sommer le gouvernement danois de ne point mettre en vigueur dans le Schleswig la loi constitutionnelle de novembre 1863. Le 22 janvier 1864 on annonça le passage des troupes allemandes dans le Holstein. C'est l'historique le plus court de cette question.

Aux séances de la Conférence de Londres, qui se réunit le 20 avril 1864, et auxquelles participèrent les représentants des puissances signataires du traité de 1852, la thèse germanique était défendue par le plénipotentiaire prussien le comte de Bernsdorff. Le 12 mai, avant le commencement des travaux de la Conférence, il avait dénoncé au nom de son gouvernement, le traité de 1852 contenant pour le Danemark la garantie de son intégrité. Trois jours plus tard, dans ses instructions envoyées par la dépêche du 15 mai à l'ambassade de Prusse à Londres, le prince de Bismarck renouvela cette dénonciation, en disant que « la cause de la guerre était le refus du Danemark d'exécuter ses engagements ». Le comte de Bernsdorff avait prétendu « que le traité de 1852 ne concernait d'autres engagements que celui de reconnaître à l'avenir un nouvel ordre de succession, que S. M. le Roi de Danemark avait l'intention d'introduire. Mais, cet ordre de succession n'avait point été introduit d'une manière légale pour les duchés, puisque ni les Etats des duchés, ni les

magnats, ni la confédération germanique n'y avaient consenti. L'objet de l'engagement n'existe pas, en réalité, puisqu'on ne pouvait pas supposer que les puissances se fussent engagées à reconnaître à l'avenir quelque chose d'illégal ». La Confédération germanique a protesté contre une violation du traité de la part du Danemark, et parce qu'il avait dépassé les limites de ses pouvoirs accordés par ce traité. D'autre part, le prince de Bismarck prétendait que le traité ne liait pas la Confédération germanique envers les autres signataires, l'échange des ratifications y faisant défaut, mais seulement envers le Danemark. Mais, comme elle reconnaissait, en tous temps, le caractère international de ses droits sur le Schleswig, elle envoya ses représentants à la Conférence de Londres.

22. La Confédération germanique a basé sa dénonciation du traité de 1852 uniquement sur la violation de ce traité par le Danemark. Elle n'a pas invoqué la règle *rebus sic stantibus*, et les auteurs, notamment Bluntschli et Bonfils, ont tort de voir ici un cas de son application. L'erreur provient de la dépêche du 15 mai du prince de Bismarck, par laquelle il rappelait sa dépêche du 31 janvier et où il affirmait n'avoir pas l'intention de mettre en question le principe de l'intégrité du Danemark, « qu'en seul cas des sacrifices imposés par la résistance du Danemark. Ce cas était complètement arrivé, le gouvernement danois avait poussé jusqu'à

la dernière extrémité la résistance armée et jusqu'au dernier moment. Donc, la situation s'est modifiée ».

Revenons aux événements. Le 22 janvier les troupes allemandes pénètrent en Holstein pour garantir les droits de la Confédération sur les duchés et l'engagement pris par le Danemark. Par la dépêche du 31 janvier Berlin dit à Conpenhague : « j'envoie mes troupes pour garantir le traité, que vous voulez violer. Si vous opposez une résistance armée, je ne respecte plus votre intégrité que j'ai garantie ». Mais, c'est déjà un ultimatum, l'emploi des moyens violents, la guerre, et point le changement de circonstances tel que la règle *rebus sic stantibus* le prévoit. La vraie cause de la guerre était la violation, de la part du Danemark, de l'article 1 et 3 du traité. L'article 2 garantissait l'intégrité du Danemark. Pour s'en dégager, après la guerre, comme la Confédération germanique l'a fait, elle n'avait pas besoin d'invoquer la modification de la situation après son ultimatum et les sacrifices imposés par la résistance danoise. C'est un principe de droit international, que la guerre est une cause de résolution des traités conclus en vue de relations pacifiques entre les belligérants, notamment des traités d'alliance, de garantie, de commerce, etc.

§ 8

**La révision du traité de Paris
du 30 mars 1856 (1)**

23. La Russie avait dénoncé le traité de Paris de 1856 par la circulaire du prince Gortchakoff, le 19-31 octobre 1870, envoyée aux plénipotentiaires russes à l'étranger, et qui contient les raisons de cette dénonciation et les arguments propres à sa justification. La dépêche envoyée au baron de Brunow à Londres dit textuellement :

« La convention spéciale entre les deux riverains de la mer Noire, formant l'annexe à ce traité, contient de la part de la Russie l'engagement d'une limitation de ses forces navales jusqu'à des dimensions minimales. En retour la Turquie lui offrait le principe de la neutralisation de cette mer.

« Dans la pensée des puissances signataires ce principe devait écarter la possibilité d'un conflit, soit entre les riverains, soit entre eux et les puissances maritimes. Il devait augmenter le nombre des territoires appelés par un accord unanime de l'Europe à

1. *Archives diplomatiques*, t. III, p. 177-340, 1873. — Julien Klaczko, *Deux chanceliers, le prince Gortchakoff et le prince de Bismarck*. Paris, 1887. — Micheff, *La mer Noire et les Détroits*. Paris, 1899. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 523. — L. Renault, *Question d'Orient*, p. 191 et suiv. — Gorienoff, *le Bosphore et les Dardanelles*, etc.

jouir des bienfaits de la neutralité et mettre la Russie elle-même à l'abri de tout danger d'agression.

« L'expérience de quinze années a prouvé que ce principe, duquel dépend la sécurité de toute l'étendue des frontières de l'empire russe dans cette direction, ne repose que sur une théorie. En réalité, tandis que la Russie désarmait dans la mer Noire et s'interdisait même, loyalement, par une déclaration consignée dans les protocoles des Conférences, la possibilité de prendre des mesures de défense maritime efficaces dans les mers et forts adjacents, la Turquie conservait le droit d'entretenir des forces navales illimitées dans l'archipel et les détroits ; la France et l'Angleterre gardaient la faculté de concentrer leurs escadres dans la Méditerranée.

« En outre, aux termes du traité, l'entrée de la mer Noire est formellement et à perpétuité interdite aux pavillons de guerre soit des puissances riveraines, soit de toute autre puissance ; mais, en vertu de la Convention dite « des Détroits », le passage par ces détroits n'est fermé aux pavillons de guerre qu'en temps de paix. Il résulte de cette contradiction que les côtes de l'empire russe se trouvent exposées à toutes les agressions, même de la part des Etats moins puissants, du moment où ils disposent des forces navales, auxquelles la Russie n'aurait à opposer que quelques bâtiments de faible dimension.

« Le traité de 1856 n'a d'ailleurs échappé aux dérogations, dont la plupart des transactions européennes ont été frappées, et en présence desquelles

il serait difficile d'affirmer que le droit écrit, fondé sur le respect des traités comme base du droit public et règle des rapports entre les Etats, ait conservé la même sanction morale, qu'il a pu avoir en d'autres temps.

« On a vu les principautés de Moldavie et de Valachie, dont le sort avait été fixé par le traité de paix et par les protocoles subséquents, sous la garantie des grandes puissances, accomplir une série de révolutions contraires à l'esprit comme à la lettre de ces transactions, et qui les ont conduites d'abord à l'union, ensuite à l'appel d'un prince étranger ». Les puissances n'avaient pas jugé nécessaire de faire respecter leurs arrêts. D'autre part, ces concessions accordées à une nation chrétienne ont été exclusives et non le résultat d'un principe applicable à l'ensemble des populations chrétiennes de la Turquie.

« Cette infraction n'a pas été la seule. A plusieurs reprises et sous divers prétextes l'accès des Détroits a été ouvert à des navires de guerre étrangers et celui de la mer Noire à des escadres entières, dont la présence était une atteinte au caractère de neutralité absolue attribuée à ses eaux.

« Notre Auguste maître ne saurait admettre en droit que les traités, enfreints dans plusieurs de leurs clauses essentielles et générales, demeurent obligatoires dans celles qui touchent aux intérêts directs de son Empire. S. M. I. ne saurait admettre en fait que la sécurité de la Russie dépend d'une fiction, qui n'a pas résisté à l'épreuve du temps, et soit mise

en péril par son respect pour des engagements, qui n'ont pas été observés dans leur intégrité.

« L'Empereur, se fiant aux sentiments... vous ordonne de déclarer que S. M. I. ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du traité du 18-30 mars 1856, en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté dans la mer Noire ; que S. M. I. se croit en droit et en devoir de dénoncer à S. M. le Sultan la Convention spéciale et additionnelle au dit traité, qui fixe le nombre et la dimension des bâtiments de guerre, que les deux puissances riveraines se réservent d'entretenir dans la mer Noire.

Puis, à la fin « La Russie maintient entièrement son adhésion aux principes généraux du traité de 1856, qui ont fixé la position de la Turquie dans le concert européen. Elle est prête à s'entendre avec les puissances signataires de cette transaction, soit pour en confirmer les stipulations générales, soit pour y substituer tout autre arrangement équitable qui serait jugé propre à assurer le repos de l'Orient et l'équilibre européen ». La Russie respectera l'existence de la Turquie, c'est une déclaration que le gouvernement impérial prend soin de répéter plusieurs fois dans les notes envoyées à ses représentants (*Archives*, p. 177-179).

La Russie avait basé sa dénonciation, d'abord, sur la violation du traité, la dérogation aux clauses essentielles maintes fois répétées, ensuite, sur le désavantage d'une neutralisation toute à sa charge, d'où

résultait le danger permanent pour la sécurité de ses côtes, pour son droit à la prospérité et au progrès, son droit d'existence et de conservation. Comme disait le prince Gortchakoff : « cette neutralisation ne permettait pas à notre Auguste maître d'exercer ses droits de souveraineté ». Mais, le lendemain de la circulaire, dans une lettre envoyée au baron de Brunow, le chancelier russe insista déjà beaucoup plus sur le changement de circonstances, que sur la violation du traité.

Le prince Gortchakoff a essayé d'abord, dans la circulaire, de traiter la neutralisation de la mer Noire comme une affaire d'arrangement seulement entre l'Empereur et le Sultan, et n'existant qu'en vertu d'une convention séparée conclue entre eux. C'est la convention relative au nombre et à la force des bâtiments de guerre que les puissances riveraines entretiendront dans la mer Noire, et dont les articles sont les suivants :

« Art. 1^{er}. — Les hautes parties contractantes s'engagent mutuellement à n'avoir dans la mer Noire d'autres bâtiments de guerre que ceux, dont le nombre, la force et les dimensions sont stipulés ci-après.

« Art. 2. — Les hautes parties contractantes se réservent d'entretenir chacune, dans cette mer, six bâtiments à vapeur de 50 mètres de longueur à la flottaison, d'un tonnage de 800 tonneaux au maximum, et quatre bâtiments légers à vapeur ou à voile, d'un tonnage qui ne dépassera pas 200 tonneaux chacun. »

Comme nous voyons, cette convention fixe seulement le nombre de petits bâtiments, que les Etats riverains peuvent y conserver. L'Autriche insista surtout sur le dernier paragraphe de l'article 14, d'après lequel cette convention ne pourrait être ni annulée ni modifiée sans l'assentiment des puissances signataires. La Grande-Bretagne prétendait, et non sans raison, que la déclaration de la neutralité de la mer Noire et l'abandon du droit d'avoir des arsenaux maritimes sur ses bords, faisait partie intégrante du traité général signé par toutes les puissances (Sir H. Elliot au comte de Granville, le 18 novembre 1870). Les articles du traité de Paris qui garantissaient la neutralisation de la mer Noire, et dont la Russie a voulu se dégager, étaient les suivants :

« Art. 11. — La mer Noire est neutralisée : ouverte à la marine marchande de toutes les nations, ses eaux et ses forts sont, formellement et à perpétuité, interdits aux pavillons de guerre, soit des puissances riveraines, soit de toute autre puissance, sauf les exceptions mentionnées aux articles 14 et 15 du présent traité. »

« Art. 13. — La mer Noire étant neutralisée aux termes de l'article 11, le maintien ou l'établissement sur son littoral d'arsenaux militaires maritimes devient sans nécessité, comme sans objet. En conséquence S. M. I. de toutes les Russies et S. M. I. le Sultan s'engagent à n'élever et à ne conserver, sur ce littoral, aucun arsenal militaire maritime. »

« Art. 14. — L. L. M. M. l'Empereur de toutes les Russies et le Sultan, ayant conclu une Convention à l'effet de déterminer la force et le nombre des bâtiments légers, nécessaires au service de leurs côtes, qu'elles se réservent d'entretenir dans la mer Noire, cette Convention est annexée au présent traité, et aura même force et valeur que si elle en faisait partie intégrante. Elle ne pourrait être ni annulée ni modifiée sans l'assentiment des puissances signataires du présent traité. »

Cependant, le général Ignatieff insistait auprès du Grand Visir pour le décider à envisager sous un jour favorable la mesure à laquelle son gouvernement venait d'avoir recours. D'après lui, abroger la clause de neutralisation, c'était faire disparaître le seul obstacle à un accord parfait et à la cordialité des rapports entre la Russie et la Turquie. Il s'y employa d'autant plus, que la dénonciation russe fut fortement combattue par l'Angleterre et l'Autriche. Les arguments russes étaient réfutés par le comte de Beust. Les principautés de Moldavie et de Valachie n'étaient point partie contractante du traité de 1856 ; elles se trouvaient sous la suzeraineté de la Porte ottomane. Celle-ci n'était nullement responsable des changements survenus dans ces pays, qui portaient le préjudice à ses droits et à ses intérêts. Si ces événements constituent une infraction au traité, la Porte n'a pas demandé de les sanctionner. Quant à l'entrée de quelques bâtiments de guerre étrangers dans la mer Noire, il ne pouvait s'agir que des bâtiments de

guerre désarmés et qui servaient d'escorte à des souverains. Ces dérogations partielles au principe de la clôture des détroits ne furent qu'exceptionnelles et n'ont eu qu'un caractère temporaire et bien inoffensif. Et ce n'était que trop vrai, car l'Angleterre avait donné, dès le 10 novembre, la liste des navires de guerre qui ont été autorisés à passer les Dardanelles et le Bosphore, depuis la conclusion du traité de Paris. Il y en avait juste 16 cas, mais bien innocents : par exemple, 2 février 1868, frégate autrichienne le *Danube*, firman accordé par complaisance au prince Adalbert de Bavière ; 4 avril 1868, navire de guerre français *Christophe Colomb*, pour ramener l'ambassadeur de Perse dans son pays, mission diplomatique ; en octobre 1869, trois navires de guerre autrichiens sont entrés dans la mer Noire pour escorter l'Empereur d'Autriche à Constantinople, etc.

L'Angleterre avait placé la discussion sur un autre terrain. « La surprise douloureuse », comme lord Grandville appela la dénonciation russe, avait le triple désavantage de soulever de l'irritation, d'établir un précédent dangereux et d'amener des complications en Orient. La Russie avait déclaré qu'elle respectera les autres stipulations du traité, tant que les autres puissances signataires les respecteront. La question soulevée par l'Angleterre était de savoir si une partie peut se délier, de son propre fait et sans consentement des autres parties, d'un contrat solennel. Elle est exposée dans la dépêche du comte de

Granville à sir A. Bouchaman à Saint-Pétersbourg, le 10 novembre : « Cette manière de considérer les choses est tout à fait indépendante de la question de savoir si le désir de la Russie est au fond conforme ou non à la raison, lorsqu'elle prétend être déliée de l'obligation d'observer les clauses du traité de 1856 en ce qu'il touche à la mer Noire. Car ce qu'il faut savoir, c'est en quelles mains réside le pouvoir de délier une ou plusieurs des parties, de toutes ou de quelques-unes des obligations contractées. Il a toujours été admis que ce droit appartient uniquement aux gouvernements qui ont été parties dans l'instrument original. Les dépêches du prince Gortchakoff paraissent avoir pour but de soutenir cette prétention, qu'une des puissances quelconques signataires de l'engagement peut alléguer que, dans son opinion, il s'est produit des faits en opposition avec les clauses du traité. Sans que cette manière de voir soit partagée ni admise par les puissances cosignataires, cette puissance pourrait fonder sur cette allégation, non pas un appel aux gouvernements pour examiner la question, mais une déclaration qu'elle est affranchie, ou qu'elle se tient pour affranchie de toutes les stipulations du traité, qu'elle trouverait bon de désapprouver. Il est de toute évidence que l'effet d'une pareille doctrine et des actes qui, sciemment ou non, sont fondés sur cette doctrine, est de mettre l'autorité et l'efficacité des traités à la discrétion de chacune des puissances qui les ont signés. Le résultat serait l'entière destruction des traités dans leur essence,

car l'unique but des traités est de lier les puissances les unes aux autres ; pour y arriver, chacune des parties doit abandonner une portion de sa liberté d'action. La doctrine et les actes, maintenus en question, auraient pour conséquence que les parties séparément et individuellement soumettraient à leur propre jugement l'ensemble des intérêts et ne se considéreraient comme liées qu'envers elles-mêmes. »

Alors, que fallait-il faire ? Au lieu de faire une semblable déclaration, poursuivait toujours le ministre anglais, la Russie aurait pu s'adresser aux autres signataires du traité et leur proposer d'examiner en commun « s'il ne s'était pas produit des faits qu'on puisse considérer comme une infraction au traité, ou si quelques-unes des clauses n'étaient pas devenues, les circonstances ayant changé, d'une trop grande rigueur vis-à-vis de la Russie, ou, enfin, si quelques-unes de ces clauses avaient cessé d'être nécessaires, par suite des événements, à la protection due de la Turquie. Les gouvernements signataires n'auraient pas refusé d'examiner la question. Quel qu'ait été le résultat de cette communication, on aurait évité par ce moyen les complications futures et un précédent très dangereux quant à la validité des obligations internationales » (*Archives*, p. 191).

Donc, l'Angleterre accepte le changement de circonstances, l'application de la règle *rebus sic stantibus*, comme une cause juste et légitime de délier les contractants de leurs obligations ; elle ne proteste

pas contre les raisons invoquées, mais contre la forme de cette dénonciation, et elle exige des contractants d'observer une certaine procédure. « Nous regrettons, écrit le prince Gortchakoff au baron Brunow, à Londres, le 20 novembre 1870, que lord Gránville s'attache principalement à la forme de nos communications. Elle n'a pas été de notre choix, car toutes les tentatives, faites pour réunir les puissances en délibérations communes, ont constamment échoué. Pour notre part, nous sommes prêts à nous associer à toute délibération qui aurait pour objet les garanties générales destinées à consolider la paix de l'Orient ». La Russie, donc, a été prête à renouveler et à confirmer les stipulations générales du traité et à y substituer quelque autre arrangement équitable propre à assurer la tranquillité en Orient, car le prince Gortchakoff répète plusieurs fois que « Sa majesté maintient entièrement son adhésion aux principes généraux qui ont fixé la position de la Turquie en Europe ». Autrement le conflit était de nature à forcer l'Angleterre à faire la guerre à la Russie avec ou sans alliés. Elle poussait déjà la Turquie à exiger la modification des engagements, d'après lesquels les Détroits seraient fermés aux navires de guerre tant que la Porte serait en paix. La Porte devait déclarer que, par suite du changement des choses occasionné par la démarche russe, le Sultan se considérerait comme ayant la liberté, en cas d'événements imprévus, d'inviter les flottes de ses alliés à y entrer.

Le comte de Bismarck, profitant de cette occasion pour montrer, une fois de plus, la grande autorité dont jouissait la Prusse, vainqueur et agrandie, dans les relations internationales, prit l'initiative de proposer une conférence dans le but de trouver une solution pacifique à cette question. L'idée en étant accueillie favorablement par tous les intéressés, l'Allemagne les invita à venir à Londres. La Turquie mit préalablement une condition *sine qua non* « que la Conférence n'envisage la déclaration russe que comme le désir d'un des cosignataires, qu'elle délibère sur la base du traité et précise finalement de commun accord sa modification » (Le baron de Prokesch au comte de Beust, Constantinople, 1^{er} décembre). Cette condition était exigée d'abord pour sauvegarder la dignité des puissances, ensuite pour tirer la Russie de l'embarras d'un pas qu'on considérerait comme illégal. Ainsi l'Angleterre y consent à la condition que la Conférence se réunirait sans engagement préalable, et l'Autriche précise « que la déclaration du 19/31 octobre ne saurait préjuger en aucune façon les décisions de la Conférence ». L'adhésion donnée par la Russie à cette réserve devait équivaloir à un abandon de la circulaire du prince Gortchakoff. Cependant, ce n'était qu'une façade hypocrite pour « rendre au droit les honneurs diplomatiques » comme on a dit, car en réalité, comme nous le verrons, les choses se passaient tout autrement, et la Russie entendait notifier une décision bien arrêtée et ne souffrant pas de dis-

cussion. C'est pourquoi la Porte, ayant soin de faire garantir son intégrité territoriale, formula au dernier moment la demande que les discussions se bornent strictement à la question soulevée par la Russie de la neutralisation de la mer Noire, la « Porte n'insiste que sur deux garanties : 1^o, sur le maintien du traité de Paris dans toutes les stipulations qui restent encore debout ; 2^o que le Sultan rentre dans son droit de souveraineté à l'égard des Détroits, c'est-à-dire que, tout en maintenant le principe de clôture, il soit le maître d'ouvrir les détroits exceptionnellement, selon l'exigence de ses intérêts. »

24. Cette Conférence, que notre regretté maître Renault qualifiait de « comédie diplomatique », devrait consacrer le principe que l'on ne peut pas se soustraire aux obligations imposées par un traité sans le consentement de toutes les parties contractantes, en vertu duquel le comte Apponyi avait rédigé une déclaration, qui devait être signée dans un protocole *ad hoc* et séparé. La première rédaction du projet Apponyi : «... sont d'accord pour reconnaître comme un principe essentiel du droit des gens, qu'aucune puissance ne peut se délier ou se dégager des engagements d'un traité, ou en modifier les stipulations, sans en avoir préalablement communiqué et adressé la demande aux autres parties contractantes, et avoir obtenu leur assentiment. » (Le comte Apponyi au comte Beust, Londres le 31 décembre 1870). Malgré les apparences, ce que la

Conférence va discuter, ce n'est pas le fond de la dénonciation pour cause du changement des circonstances ; le principe de la règle *rebus sic stantibus* sera admis tacitement, puisque toutes les puissances vont satisfaire à toutes les demandes russes ; le principal souci des diplomates sera d'organiser la forme de cette dénonciation, sa procédure. La deuxième rédaction du même projet : «... qu'aucune puissance ne peut se délier... sans une entente préalable avec les autres parties contractantes », et, enfin, la dernière, acceptée par la Russie : «... aucune puissance ne peut se délier, etc., qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale » (Le comte Apponyi au comte Beust, le 5 et le 12 janvier 1871).

La réunion de la Conférence fut ajournée plusieurs fois dans l'attente du délégué français Jules Favre. Bismarck s'est refusé de lui accorder un sauf-conduit sous prétexte que le Gouvernement de la Défense Nationale n'était pas reconnu par toute la nation française (le comte de Bismarck à Jules Favre, le 16 février). L'Autriche profita de ces ajournements de la Conférence pour formuler des vœux concernant le contrôle européen sur le Danube. « Si la dignité d'une grande Puissance est invoquée pour faire cesser en faveur de la Russie le contrôle européen sur la mer Noire, il n'est que juste que ce même contrôle vient à cesser également pour l'Autriche-Hongrie et pour ces co-riverains sur le Danube ». L'Autriche a voulu entreprendre de grands travaux nécessaires

pour délivrer le fleuve des obstacles de la navigation, moyennant un péage à établir jusqu'au remboursement du capital employé. Dans les instructions envoyées au comte Apponyi par le comte de Beust (le 19 janvier 1871), ce dernier insiste sur l'abolition du contrôle européen sur le Danube, et dans le cas de refus « nous tenons alors à faire reconnaître par les Puissances cosignataires que la règle, établie par l'article 15 du traité de Paris, à savoir » qu'il ne sera perçu aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve «, n'est pas applicable au cas où les travaux jugés nécessaires, dans la partie sus-indiquée du fleuve (en amont d'Isaktchah et surtout aux Portes de fer), seraient entrepris par les Etats riverains et à leurs propres frais ».

La Conférence se réunit le 17 janvier 1871 à Londres, sous la présidence du comte de Granville, qui l'a ouvert par la déclaration suivante : « La Conférence a été acceptée par toutes les puissances cosignataires du Traité de 1856, dans le but d'examiner sans aucun parti-pris et de discuter avec une parfaite liberté les propositions, que la Russie désire nous faire par rapport à la révision, qu'elle demande des stipulations dudit traité quant à la neutralisation de la mer Noire ». « Cette unanimité fournit une preuve éclatante que les puissances reconnaissent, que c'est un principe essentiel du Droit des gens, qu'aucune d'elles ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes au

moyen d'une entente amicale. » Et il proposa de signer un protocole *ad hoc*. Ce protocole a été signé par les délégués de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie. Le duc de Broglie, le délégué français, a apporté à la séance du 13 mars (protocole N. V) l'adhésion de son Gouvernement à toutes les décisions de la Conférence.

Toutes ces déclarations étaient hypocrites et d'une valeur douteuse, puisqu'en réalité, comme nous le verrons, les choses se passaient autrement. Ce n'était qu'une façade juridique que les diplomates s'efforçaient de donner au principe de stabilité des traités perpétuels, un principe impossible et contradictoire avec les travaux de la même Conférence, laquelle a été obligée de satisfaire à toutes les prétentions russes, puisque la Russie y tenait absolument. D'ailleurs, elles étaient mal rédigées. La Conférence reconnaît que les prétentions russes sont justes, mais elle ne mentionne nulle part le changement des circonstances, la règle *rebus sic stantibus*, comme une cause de dénonciation et de l'extinction des traités. D'autre part, elle reconnaît tacitement, dans ce cas, la dénonciation comme juste et elle en organise même sa procédure. Et elle ne donne pas de solution pour le cas où les revendications d'une partie contractante, basées sur le changement des circonstances et reconnues raisonnables et légitimes, ne seraient pas acceptées par d'autres parties contractantes.

Le résultat de cette Conférence a été le « traité

portant modification du traité de Paris du 30 mars 1856, signé à Londres le 13 mars 1871 », dont l'article premier abroge les articles 11, 13, 14 du traité de Paris, ainsi que convention spéciale conclue entre la Porte et la Russie, annexée audit article 14 ; l'article 2 maintient le principe de la clôture des Détroits, avec la faculté pour la Turquie de les ouvrir en temps de paix aux bâtiments de guerre des puissances alliées, dans le cas où la Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution du traité de Paris ; l'article 3 consacre le principe de la liberté de la mer Noire pour la marine marchande de toutes les nations. Suivent ensuite les articles relatifs à la Commission danubienne, par lesquels on supprime l'article 15 du traité de Paris et on stipule que le péage à établir pour les travaux nécessaires sera égal pour tous les pavillons et qu'il ne pourra servir qu'à couvrir les frais d'intérêts et d'amortissements du capital employé auxdits travaux. Puis, entre la Russie et la Turquie une « Convention concernant l'abolition de la Convention spéciale relative au nombre et à la force des bâtiments de guerre dans la mer Noire ». Enfin, l'article 8 par lequel on confirme et renouvelle toutes les stipulations du traité de Paris, qui ne sont pas annulées ou modifiées.

25. Quelle est la valeur des arguments russes, sur lesquels elle fondait son droit de dénoncer le traité ? L'Angleterre et l'Autriche avaient réfuté ceux qui se basaient sur la violation du traité de Paris. Cette

violation provenait des pays non contractants, ou avait un caractère exceptionnel et inoffensif. Ces arguments russes ne tenaient pas debout. D'ailleurs les infractions au traité ne lésaient point les intérêts de la Russie, et par conséquent, il n'appartenait pas à elle de s'en prévaloir. C'est pourquoi le prince Gortchakoff, un mois seulement après sa première circulaire, prenait l'argument provenant du changement des circonstances comme de même valeur que celui résultant des dérogations au traité. Dans sa note à M. de Novikoff à Vienne, le 10-22 novembre, il dit : « l'Europe d'aujourd'hui n'est pas celle qui a signé le traité de 1856. Les conditions politiques, dans lesquelles cette transaction avait été conclue, ont été radicalement modifiées ». Plus tard, et dès la première séance de la Conférence de Londres, le délégué russe basait les prétentions de son pays principalement et presque exclusivement sur les changements produits graduellement par la marche du temps. « De fait, ces stipulations, suggérées à une autre époque sous l'influence de conjonctures toutes différentes de la situation présente, ne se trouvent plus en accord avec les rapports de bon voisinage, qui existent actuellement entre les deux puissances riveraines » (protocole n° 1). A la deuxième séance, il développera encore sa thèse en invoquant le droit de souveraineté de son pays, qui s'oppose à l'exécution du traité. A la séance du 24 janvier, le comte Brunow dira : « les territoires, dont cette mer est environnée, font partie intégrante du domaine des

deux puissances rivéraines. La liberté de navigation est inhérente au droit souverain des deux Etats. Leur interdire cette navigation, c'est empiéter sur leur indépendance ». Puis, critiquant l'article 11, « le mot « à perpétuité » n'a pas été heureusement choisi. Dans l'ordre de choses humaines, il n'est au pouvoir de personne de proscrire et de renier l'action du temps ». « Le moment me paraît arrivé, où une saine politique doit nous conseiller de remplacer par des nouvelles combinaisons celles, qui ne sont plus en accord avec l'actualité des choses ». « En effet, une situation fausse dès l'origine entraîne à sa suite des conséquences, qui finissent, tôt ou tard, par produire des germes de discorde et de troubles. Le principe de neutralisation, proclamé en 1856, a eu essentiellement le tort de porter une grave atteinte à l'indépendance et au droit de souveraineté des puissances riveraines » (*Archives*, p. 342-343).

C'était la première fois qu'un Etat, publiquement et dans une Conférence internationale, base son droit de dénoncer un traité sur le changement des circonstances et exige l'application de la règle *rebus sic stantibus*. La Conférence a eu tort de ne la point mentionner et de cacher son embarras par des déclarations équivoques et contradictoires. Tout en l'acceptant tacitement, les gouvernements ont perdu une occasion de se prononcer sur la règle, de proclamer son principe et d'en établir formellement une règle de conduite pratique. Ils avaient reconnu la dénonciation russe, basée sur le changement de cir-

constances, comme légitime, mais ils n'ont pas eu le courage d'en formuler une règle générale. La Russie avait gagné sa cause même avant la Conférence. Pendant l'Exposition qui avait lieu en France pendant la guerre 1855, le comte de Beust, alors premier ministre du roi de Saxe, avait une conversation avec Napoléon III, lequel lui avait affirmé que ce à quoi il prétendait le plus, c'était la neutralisation de la mer Noire. Le comte écrivit alors au ministre des Affaires étrangères russe, en l'engageant à profiter des bonnes dispositions de Napoléon III: « le sacrifice réclamé serait bien peu de chose. En fait, on ne pourrait empêcher bien longtemps une puissance de 80 millions d'âmes d'entretenir une escadre sur les mers qu'elle domine. Je suis certain que dans dix ou douze ans un diplomate se trouvera pour proposer *statu quo ante bellum* » (Renault, p. 191). Ce devait être quatorze ans après, et le comte Beust, devenu ministre d'Autriche, était le premier à se plaindre de cette rupture qu'il avait prévue. Le général Ignatieff racontait lui-même avoir entendu de lord Palmerston, que les conditions du traité étaient si dures pour la Russie, qu'il n'était pas probable qu'elles pourraient durer plus de dix ans; le comte Russel avait tenu des propos semblables. Même le comte de Beust avouait que « les transactions de 1856 avaient placé la Russie, dans la mer Noire, dans une situation peu digne d'une grande puissance », mais il se dit peiné de la voir recourir à un moyen, qui lui paraissait le moins heureusement choisi (au comte

de Chotek à Saint-Petersbourg, le 16 nombre 1870).

Quel a été en réalité, le changement des circonstances politiques, qui avait motivé la dénonciation russe ? En 1856, la Russie, ayant été attaquée par quatre Puissances européennes, a été battue et forcée de conclure le traité. En 1870, la France était presque écrasée par les armées allemandes, la Turquie avait sa désorganisation traditionnelle, la Russie forte et ne craignant pas l'Angleterre. « La ligue des neutres avait organisé l'impuissance en Europe », comme dit Bonfils-Fauchille. La veille de la guerre franco-allemande la Prusse et la Russie avaient conclu un accord, assurant à cette dernière l'appui prussien pour la révision du traité de Paris. Ce fut le prix de sa neutralité. Mais le prince Gortchakoff connaissant par expérience la manière dont le prince Bismarck payait les services de ses amis, lorsqu'il n'en avait plus besoin, profita de l'occasion, « choisit le moment psychologique du désarroi de l'Europe » pour faire triompher les revendications de son pays. Son tort a été d'avoir proclamé la Russie dégagée de ses engagements, sans être entré préalablement dans les pourparlers avec les autres signataires et sans avoir essayé d'en obtenir leur consentement. Mais, pour être juste, il faut reconnaître que la Russie a fait plusieurs tentatives pour réunir les Puissances européennes dans le but d'obtenir la révision du traité, mais toujours sans succès. Quoi qu'il en soit quant à la forme, le fond des revendications russes a été bon et légitime, et nous ne comprenons vraiment

pas les nombreux auteurs qui, plus soucieux des principes abstraits que de la réalité des choses et du vrai caractère des rapports internationaux, ne veulent pas l'avouer.

§ 9. — La question de port libre de Batoum.
1886 (1)

26. Après la guerre russo-turque de 1877-78, l'article 19 du traité de San Stefano a compris Batoum et son territoire parmi les cessions territoriales, faites à la Russie en compensation de l'indemnité de guerre de 1.400 millions de roubles. Cette disposition fut révisée par le traité de Berlin, qui y substitua les articles suivants : « Art. 58. La Sublime Porte cède à l'Empire russe en Asie les territoires de... Batoum avec ce dernier port » ; « art. 59. S. M. l'empereur de Russie déclare que son intention est d'ériger Batoum en port franc, essentiellement commercial ».

Cependant, par un ukase adressé, le 23 juin-5 juillet 1886, par l'Empereur au gérant du Ministère des Affaires étrangères, la Russie supprima le port libre de Batoum : « Lors de l'annexion de la province de Batoum à l'Empire, il avait été octroyé à la ville de Batoum les droits d'un port franc, dans le but de créer au sud-est de la mer Noire un point d'entrepôt

1. M. G. Rolin-Jacquemyns, *la Question d'Orient en 1885-1886* (*Revue de Droit international et de Législ. comp.*, t. XIX, 1887). — J. G. de Martins, *Nouveau recueil général de traités*, 2^e série, t. III, p. 398 et suiv.

pour les marchandises étrangères dirigées aussi bien sur la Perse que dans les limites de Transcaucase, ainsi qu'en vue de développer l'activité commerciale et industrielle du Caucase. Les circonstances, dans lesquelles ladite mesure avait été adoptée, se sont beaucoup modifiées depuis. Avec la suppression du transport en franchise de droit des marchandises étrangères à travers le Caucase, Batoum a perdu sa valeur de marché d'avant-garde sur la route du transit, en même temps que l'existence d'un cordon douanier autour de cette ville était très vexatoire pour la population de la province de Batoum. Se trouvant séparée d'une manière artificielle de son marché naturel où, depuis longtemps, elle écoulait ses produits et achetait les articles de première nécessité, cette population ne cessait de solliciter le Gouvernement qu'il écartât ces conditions anormales, en désaccord avec le bien-être de la contrée. D'autre part, semblables requêtes émanaient des négociants en pétrole de Bakou, dont les intérêts souffraient de la concurrence des établissements fondés dans les limites du port franc. Jugeant utile, etc., nous ordonnons : supprimer, à partir du 5 juillet de la présente année, le port franc existant dans la ville de Batoum, etc., etc. signé Alexandre. »

C'est par un simple acte d'administration intérieure, et dans lequel le traité de Berlin n'a pas été même mentionné, que la Russie s'est dégagée des obligations imposées par l'article 59 du dit traité. La mesure décrétée fut officiellement communiquée,

avec un mémorandum, aux puissances signataires et imprimée dans le *Messenger officiel russe* le 27 juin-9 juillet 1886. Le mémorandum contient deux arguments. D'abord, l'article 59 n'est pas, comme les autres, le produit d'un accord collectif; il se borne à enregistrer une déclaration libre et spontanée faite au nom du souverain. Ensuite, les circonstances, dans lesquelles on a créé l'institution du port libre, ont entièrement changé. D'un côté, le maintien d'un cordon douanier impose à l'Etat russe des charges considérables, sans autre résultat que de neutraliser les avantages commerciaux que Batoum et la région transcaucasienne pourraient tirer de leur position géographique. D'autre côté, les avantages des cosignataires du traité de Berlin, assurés par l'article 59, ne sont plus en question, car avec la suppression du transit du Caucase, Batoum a perdu toute sa valeur comme entrepôt pour les produits autrefois échangés par cette voie entre les Etats européens et la Perse. Batoum n'avait conservé que le caractère d'un port d'importation.

27. Le premier argument russe n'est pas solide. Le fait qu'une clause a la forme de déclaration libre ne suffit pas pour lui enlever son caractère obligatoire. La seule intention se transforme en obligation du moment où cette partie en fait la déclaration solennelle dans un traité. Comme le remarque Jacquemyns, le préambule du traité de Berlin, après avoir énuméré les noms des plénipotentiaires réunis

en Congrès, conclut : « l'accord s'étant heureusement établi entre eux, ils ont convenu les stipulations suivantes ». C'est la confirmation littérale de ce qui résulte de l'essence de l'acte, que chaque article est obligatoire. D'ailleurs, l'intention des parties s'est manifestée dans la séance du 6 juillet du Congrès de Berlin, où après la déclaration du prince Gortchakoff que la Russie proclamera Batoum port franc, car « cela répond aux intérêts matériels de toutes les nations commerciales, surtout de la Grande-Bretagne, dont le commerce occupe le plus grand nombre de bâtimens », le prince de Bismarck s'empresse de constater « l'importance de cette communication », tandis que lord Beaconsfield pense qu'« une telle *proposition* semble de nature à aplanir un des plus grands obstacles à une solution désirée par toute l'Europe ». Et il insiste sur le mot en disant qu'il approuve et accepte *cette proposition*, bien que le désir de l'Angleterre eût été que cette place forte, qui n'a pas été prise, demeurât sous la souveraineté du Sultan. Enfin le délégué anglais voit « dans les avantages de la franchise de ce port, une compensation à une annexion qu'il ne saurait approuver » (Protocole n° 14 du Congrès de Berlin).

Le deuxième argument russe, basé sur le changement de circonstances, est de beaucoup meilleur et constitue une cause juste et suffisante de la dénonciation de l'article 59 du traité de Berlin. Le but de cette disposition, la garantie du transit pour la Perse, par la modification survenue dans la situation inté-

rieure du Caucase, ne pouvait plus être atteint. L'article 59 restait sans objet, et la Russie avait le droit de s'en dégager. Mais cette fois encore, elle n'a pas respecté la forme, la procédure à suivre pour résilier un traité international, et elle est d'autant moins excusable qu'elle avait signé le protocole de Londres, 1871, par lequel elle s'engageait à la respecter. Elle a déclaré nulle, de sa propre autorité, par un acte d'administration intérieure et sans consulter personne, une des clauses d'un traité international. La Russie avait le droit de demander aux puissances signataires d'examiner la situation et d'en constater les changements, et elles n'auraient pu se refuser à un pareil examen. Craignant, sans doute, les compensations que les puissances signataires pouvaient lui demander, elle a préféré l'autre solution. Encore une fois elle a négligé la forme de sa dénonciation, étant convaincue de la légitimité de son fond. Sa demande a été justifiée et la meilleure preuve en est que l'Angleterre qui, en 1858, tenait le plus à la franchise du port de Batoum et en vue de laquelle cette concession paraissait être faite, s'est expressément déclarée, en 1886, désintéressée dans la question. Les puissances signataires n'ont pas protesté, et de cette façon elles ont reconnu tacitement la dénonciation russe comme légitime et la suppression de l'article 59 du traité de Berlin.

§ 10

La question des capitulations en Tunisie (1)

28. Avant le traité du 11 mai 1881, conclu à Casz Saïd, par lequel le Bey de Tunisie reconnaît le protectorat de la France sur ses Etats, le régime des capitulations était en vigueur dans la Régence. Ces conventions, calculées sur le modèle des capitulations ottomanes, contenaient : 1° l'exception des étrangers de la juridiction locale ; 2° leur immunité fiscale ; 3° le droit de faire commerce en bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée. Mais, par une loi du 27 mars 1883, les tribunaux français sont organisés en Tunisie. Les étrangers, les citoyens des puissances contractantes, obtenaient de cette manière toutes les garanties, qui faisaient défaut lorsqu'une autorité non chrétienne y régnait, et n'avaient plus de quoi se plaindre. Par conséquent, les puissances étrangères n'avaient plus aucune raison de maintenir leur droit de juridiction consulaire. Les circonstances, en vue desquelles les capitulations étaient conclues, ont changé de telle sorte que ces conventions, grâce

1. Geouffre de Lapradelle, *Révisions des traités tunisiens*, (*Revue du droit public*, t. X, p. 505-512, 1898 ; Charles Dupuis, *Chronique internationale* (*Revue des Sciences politiques*, 1897 ; p. 630-642) ; *Revue générale du droit international* : *Chronique des faits internationaux*, t. IV, p. 797, 1897 ; *Livre jaune*, *Révisions des traités tunisiens*, 1891-1897, Paris 1898 ; Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 90.

à la modification de la situation politique du pays, se trouvaient sans objet. L'application de la règle *rebus sic stantibus*, dans ce cas, est tellement légitime, que nous croyons inutile d'y insister.

Ces traités passés avec la Tunisie indépendante, étaient frappés de nullité en vertu de notre règle et du changement produit par l'introduction de la justice française. La France n'était pas obligée de les exécuter, d'autant plus qu'elle pouvait exiger d'être récompensée par là de toutes les dépenses, qu'elle avait faites en y établissant son protectorat. Mais la règle *rebus sic stantibus*, juste en elle-même, a été écartée par la France, par l'article 4 du traité de Casz Saïd qui stipule : « le gouvernement de la République se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses puissances européennes. » La France, en notifiant sous cette réserve son protectorat en Tunisie aux puissances, avait elle-même lié l'existence de ce protectorat aux traités antérieurs ; elle leur en a offert comme une sorte de prix pour leur consentement. Elle ne pouvait pas se dégager de ces traités, parce que, comme M. Lapradelle a justement remarqué, c'eût été briser la charte même de son établissement.

D'autre part, les puissances contestaient à la France le droit de fixer, dans ses rapports avec la Tunisie, un tarif douanier spécialement favorable, sans qu'elles, en vertu de la clause du trafic le plus favorisé, en eussent immédiatement profité. L'Angle-

terre s'obstinait surtout à ne pas reconnaître ce droit au pays protecteur. Elle insista sur le traité de commerce passé entre elle et la Tunisie en 1855. La France lui opposa l'article 7 du même traité, aux termes duquel il était revisable d'un commun accord sept ans après sa date, sur la demande de l'une des deux parties. C'est à propos de cet accord de deux parties que notre maître Lapradelle affirmait que « l'Angleterre restait la maîtresse de la situation, la France était obligée d'exécuter le traité, si l'Angleterre refusait sa révision » ; nous reviendrons sur ce sujet dans le numéro suivant.

Les capitulations donnaient aux puissances une série de droits acquis en Tunisie, surtout au point de vue économique, que la suppression des capitulations lésait gravement. Elles ont demandé d'en être indemnisées. Les pourparlers engagés aboutirent à un nombre de conventions : avec l'Autriche-Hongrie (20 juillet 1896) qui, ayant consenti la première à abandonner ses droits en Tunisie, obtient, en compensation, la renonciation du gouvernement français à invoquer le droit de traitement acquis à certains vins italiens à leur entrée en Autriche ; avec l'Italie (28 septembre 1896), qui se réservait, n'ayant pas de juridiction administrative, le droit pour ses sujets de n'être jugés que par la justice ordinaire française, et la promesse que la peine capitale, supprimée en Italie, ne leur sera pas appliquée ; puis avec l'Allemagne la Russie, l'Espagne et enfin l'Angleterre, (18 septembre 1897), qui renonça à ses droits en Tunisie,

après avoir obtenu par le traité l'assurance que les cotonnades anglaises ne seraient pas frappées à l'entrée en Tunisie d'un droit supérieur à 5 o/o de leur valeur au port d'embarquement. Les conventions mentionnées ont décidé aussi, que la clause de la nation la plus favorisée n'est pas applicable au pays protecteur, c'est-à-dire qu'une nation étrangère peut être la plus favorisée en dehors du pays protecteur.

29. La France, par l'article 4 du traité de Casz Saïd, garantissait les conventions passées antérieurement par la Tunisie. Cependant, ces conventions étaient perpétuelles, et l'article 4 n'équivalait pas, comme M. Lapradelle a prétendu, à un refus de la part de la France d'invoquer, en cas de changement des circonstances qui les avaient motivées, son droit de les résilier. La clause de la règle *rebus sic stantibus* est sous-entendue dans tous les traités de ce genre, et il est contraire à la nature des choses d'y renoncer. Comme pour tous les traités perpétuels, la France ne pouvait s'engager de les respecter que jusqu'à la modification de la situation qui a causé ces traités. Elle ne pouvait pas prévoir l'installation de ses tribunaux en Tunisie, mais une fois cette mesure prise, les capitulations devenaient inutiles, et elle avait le droit de s'en dégager.

D'autre part, l'article 7 du traité de 1875, conclu entre l'Angleterre et la Tunisie, rendait ce traité révisable d'un commun accord, sept ans après sa date, sur la demande d'un des contractants. M. La-

pradelle affirmait que, si l'Angleterre refusait la révision, la France serait obligée de l'exécuter (*op. cit.*, p. 512). Ce n'était vrai que jusqu'au changement des circonstances essentielles en vue desquelles le traité avait été conclu. Le traité était conclu pour sept ans sous possibilité pour l'une des deux parties d'en demander la révision; après cette date on prévoit l'assentiment des deux parties pour pouvoir le modifier. Mais, comme c'était un traité perpétuel, il impliquait toujours la règle *rebus sic stantibus*, en vertu de laquelle la partie lésée avait toujours droit de le dénoncer. La dénonciation de ces traités a été légitime et les Puissances signataires, moyennant certaines compensations pour l'abandon de leurs droits acquis, finirent par l'accepter. Malheureusement les livres jaunes tunisiens, que le gouvernement français avait publiés, ne contiennent pas de correspondances diplomatiques, et nous ne savons pas quels ont été les arguments du gouvernement français, ni en quels termes il avait invoqué la règle *rebus sic stantibus*.

§ II

La question de Terre-Neuve (1)

30. D'après l'article 13 du traité conclu à Utrecht, le
31 mars-11 avril, entre la France et la Grande-Bre-

1. Charles Giraud, *le Traité d'Utrecht*. Paris, 1847, p. 179 et suiv. — Geouffre de Lapradelle, *Questions franco-anglaises* (*Revue du Droit public*, t. XI, 1899, p. 304-308. — E. Bourgeois, *les Affaires de Terre-Neuve* (*Revue des Sciences politiques*, 1899).

tagne « l'isle de Terre-Neuve avec les isles adjacentes appartient désormais et absolument à la Grande-Bretagne » ; « il ne leur (aux Français) sera non plus permis d'y fortifier aucun lieu, ni d'y établir aucune habitation, si ce n'est des échafauds et cabanes nécessaires et usitées pour sécher le poisson, ni aborder dans ladite isle dans d'autre temps que celui qui est propre pour pêcher et nécessaire pour sécher le poisson. Dans ladite isle il ne sera permis auxdits sujets de la France de pêcher et de sécher le poisson en aucune autre partie que depuis le lieu appelé Cap-de-Bona Vista, etc., jusqu'au lieu appelé Pointe-Riche. Mais l'isle dite Cap-Breton, et toutes les autres situées dans l'embouchure et dans le golfe de Saint-Laurent, demeureront à l'avenir à la France, etc. ». Donc, la France cède le territoire, mais en compensation se réserve le droit de pêcher dans les eaux territoriales et le droit d'user de la côte pour sécher le poisson.

Cette servitude au profit de la France a été reproduite dans les traités de Paris, 1783 (art. 4 et 5) et de Versailles, 1763. Elle était d'autant plus lourde à Terre-Neuve, que l'île se peuplait, se développait et souffrait davantage des restrictions mises par le traité à sa souveraineté. La population qui, en 1698 n'était que de 2.600 habitants, dépasse 200.000 au XIX^e siècle ; elle est active et intelligente, la pêche ne

p. 183-196). — Moncharville, *la Question de Terre-Neuve* (*Revue générale de Droit international publ.*, t. VI, 1899, p. 165). — I. G. Dupeyrat, *la Question de Terre-Neuve* (*Revue du Droit public*, t. XIII, 1902, p. 22-49. — *Revue générale du Droit int. pub.*, « Documents », t. XI, 1904, p. 34-36.

suffit plus à son existence et elle voudrait profiter des richesses naturelles de l'île, défricher, exploiter les mines et les forêts, construire des chemins de fer et des quais, toutes les choses qui lui sont interdites sur le French Shore, de sorte qu'une partie de l'intérieur reste inexploitable, l'accès libre au rivage lui étant fermé. Ainsi, elle manquait d'une base nécessaire pour le commerce d'exportation. Cette gêne a été augmentée par le système des primes établies par la France, et qui l'avait rendue maître des prix et du marché. Enfin, c'était aussi une question d'orgueil national; l'île organisait et développait son autonomie et voulait naturellement profiter de son indépendance.

Cet état de choses provoqua tout un système de vexations de la part des Terre-neuviens ayant pour but de rendre aux Français leur droit de pêche impraticable. D'abord la Terre-Neuve ne renouvelle pas, en 1834, un acte de 1824, toujours prorogé depuis et par lequel le législateur local rappelait les indigènes à l'observation du droit des Français sous des peines rigoureuses. Puis vient leur prétention que les Français n'ont pas un droit exclusif de pêche, mais un droit concurrent. Soutenue au Parlement anglais, écartée en 1835 par les juriconsultes de la Couronne, cette théorie leur a été officiellement imposée en 1837. Le traité de 1857 essaye de concilier les droits français et les réclamations terre-neuviennes, mais bien que signé et ratifié par l'Angleterre, il est resté lettre morte. Enfin, ils empêchent les Français de pêcher le homard, en prétendant que le traité d'Utrecht

leur donne seulement le droit de pêche, tandis que le homard se prend. Lord Salisbury écrivait alors à l'ambassadeur français, M. Waddington « sur la question de savoir, si les crustacés sont des poissons, les deux gouvernements sont divisés d'opinion ». En 1891 l'Angleterre a voulu saisir de la question un tribunal arbitral, mais la Terre-Neuve fit échouer l'arrangement en lui refusant la sanction du Parlement local et voulant n'avoir pour juges que ses propres tribunaux.

Enfin, « la Convention concernant Terre-Neuve et l'Afrique » qui fait partie des traités connus sous le nom de l'« Entente cordiale », signée le 8 avril 1904 par Paul Cambon et marquis de Landsdowne, met fin à la discussion. Art. I^{er} : la France renonce aux privilèges établis à son profit par l'article XIII du traité d'Utrecht ; Art. II : la France conserve le droit pour ses ressortissants sur le pied d'égalité avec les sujets britanniques, le droit de pêche dans les eaux territoriales sur une certaine partie fixée de la côte de Terre-Neuve ; Art. III : parle des indemnités pécuniaires à allouer par le gouvernement anglais aux sujets français, qui seront obligés d'abandonner leurs établissements et de renoncer à leur industrie ; les demandes d'indemnité seront soumises à un tribunal arbitral ; Art. IV : le gouvernement britannique reconnaît qu'une compensation territoriale est due à la France pour abandon de son privilège ; Art. V : fixe la frontière entre la Sénégambie et la colonie anglaise de Gambie, de manière à assurer à la France la pos-

session de Yarboutenda ; Art. VI : donne à la France le groupe désigné sous le nom d'îles de Los ; Art. VII : modifie la délimitation entre les possessions françaises et anglaises à l'est du Niger.

31. L'exécution de l'article 13 du traité d'Utrecht a soulevé des difficultés et la France a dû, au xix^e siècle, faire des conventions pour les régler. Mais la Terre-Neuve s'est refusée constamment à respecter ces conventions. Il s'agissait de savoir si l'Angleterre ferait respecter les traités par sa colonie, ou si elle autoriserait la France à se faire elle-même justice. Et la question de Terre-Neuve s'est posée d'abord sous cet aspect. C'est la situation d'un souverain qui doit répondre des actes de ses sujets, alors que ceux-ci ne lui sont pas toujours soumis. C'est le cas des pays, dépendant d'une fédération et n'ayant aucun rapport direct avec les nations étrangères, qui se refuseraient à exécuter les conventions faites par le gouvernement fédéral. C'est aussi le fait qui pourrait se produire de la part de colonies autonomes, ayant un parlement, comme l'Australie par exemple.

Une autre question juridique, que la discussion avait abordée, est celle de savoir si les Français avaient un droit exclusif ou concurrent sur la côte ; de même celle-ci : avaient-ils ou non le droit de pêcher le homard. Ce sont les questions concernant l'interprétation du traité, pour lesquelles nous renvoyons le lecteur à Fauchille, Renault, Lapradelle et Dupeyrat,

qui les appelle « une discussion de grammairiens » (1).

32. L'Angleterre, au lieu de placer le débat sur la lettre des traités, avait tendance, avec plus de raison d'ailleurs, de le porter sur leur valeur même. Le 18 janvier 1899 Chamberlain disait à Wolwerhampton que « la France a tort d'invoquer la sainteté de dispositions tombées en désuétude d'un ancien traité qui est vieux de deux cents ans ». Un autre homme d'Etat anglais, Charles Dilke dira : « il est temps où nous devons marquer clairement à la France, que nous ne pouvons pas tolérer sur la terre anglaise une anarchie destinée à préserver une ombre de droit garantie en 1713, dans les circonstances bien différentes. » Comme l'a remarqué notre maître Lapradelle, cet argument ne voulait pas dire que les traités tombent sous le coup des années, par voie de caducité, opinion soutenue par M. Jèze, mais ce qui est bien différent, par l'effet de la règle *rebus sic stantibus*.

En réalité, la question de Terre-Neuve était le cas le plus parfait et le plus légitime où on devait demander l'application de la règle *rebus sic stantibus*. La situation était complètement modifiée, la souveraineté et le droit de développement de Terre-Neuve se trouvaient compromis par l'exécution du traité. Mais, bien que tout le différent tournât autour

1. Fauchille, *Revue des Deux-Mondes*, 1899, p. 871. — Renault, *Questions d'Orient*, p. 25.

d'elle, la clause *rebus sic stantibus* n'a pas été expressément invoquée par l'Angleterre. Lord Chamberlain avait même déclaré n'avoir pas eu l'intention de placer la discussion sur ce terrain. C'est parce qu'à cet argument anglais, M. Ribot avait riposté, à la Chambre des députés le 23 juin 1899, par la phrase : « c'est oublier que ce même traité a donné Gibraltar à l'Angleterre ». Ce n'était qu'un effet oratoire, dont la Grande-Bretagne ne devait pas exagérer la portée. Car c'était aussi oublier que, dans tous les conflits internationaux, les droits de souveraineté moins importants doivent être sacrifiés aux droits plus importants. Gibraltar est une question vitale pour l'Angleterre et pour le maintien de ses colonies, tandis que le droit français en Terre-Neuve ne représentait qu'un intérêt économique lointain, contre le droit le plus important de souveraineté des Terre-neuviens.

La France reconnaissait, cependant, que la situation s'était modifiée et que tout un peuple était gêné dans son essor par le monopole étranger, qui lui fermait sa côte la plus riche et la plus voisine des richesses à exploiter. M. Delcassé, alors ministre des Affaires étrangères, proclamait en 1899 « les droits français incontestables et incontestés », et il ne demandait, pour les abandonner, qu'une compensation ailleurs. Nous ne pouvons pas partager l'opinion de Dupeyrat que « si ce peuple aspire à devenir partout chez lui le seul maître, il ne faut pas perdre de vue que tout cela ne nous regarde ». Même, si l'Angleterre n'aurait pas pu consentir aux compensations

demandées, elle aurait eu, dans ce cas et en vertu de la règle *rebus sic stantibus*, le droit de se considérer comme dégagée du traité. Mais, il faut constater que la pratique internationale pour la deuxième fois accepte le principe que, dans le cas où l'utilisation de la règle *rebus sic stantibus* est autorisée, si une des parties a des droits acquis par le traité, elle doit être compensée de la perte de ces droits.

§ 12

L'annexion de la Bosnie
et de l'Herzégovine (1)

33. — L'article XXV du Congrès de Berlin contient :
« Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Le gouvernement de l'Autriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du sandjak du Novi-Bazar, qui s'étend entre la Serbie et le Monténégro dans la direction sud-est jusqu'au delà de Mitrovitza, l'administration ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nou-

1. M. Vesnitch, *l'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine et le droit international* (*Revue du droit internat. et de législ. comp.*, t. XII, 2^e série, 1909); Blociszewski, *Revue générale du droit internat.*, t. XVI, p. 439; Guerchitch, *Droit international dans la dernière crise balkanique*. Belgrade 1909; D. Koyitch, *l'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine et le droit international public*. Paris 1911; *Revue générale du droit internat.*, « Documents », t. XV, 1908, p. 32.

vel état politique, ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir les routes militaires et commerciales sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie. A cet effet les gouvernements d'Autriche ou de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails. »

Pour atténuer les effets de cet article, les plénipotentiaires ottomans firent savoir à leurs collègues autrichiens, qu'ils ne signeraient l'acte final du Congrès que si l'Autriche-Hongrie s'engageait par écrit à ne considérer l'occupation que comme temporaire. Le résultat de leur démarche a été la Convention secrète du 13 juillet 1878, signée à Berlin : « Sur le désir exprimé par les plénipotentiaires ottomans, etc., les plénipotentiaires austro-hongrois déclarent que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan sur les provinces de Bosnie et d'Herzégovine ne subiront aucune atteinte par le fait d'occupation, etc. ; que l'occupation serait considérée comme provisoire, etc. ». Enfin, la Convention prévue par l'article XXV, qui répète les déclarations déjà mentionnées et organise les détails de l'occupation, le emploi des fonctionnaires, la liberté des cultes, l'emploi des revenus, etc.

Dans les rescrits des 5, 7 et 8 octobre 1908, dans sa note adressée au gouvernement turc et la circulaire envoyée aux puissances signataires (7 octobre) le gouvernement austro-hongrois déclare : « L'Autriche-Hongrie a rempli la mission, que le traité de

Berlin lui avait confiée en Bosnie et en Herzégovine, pour le bien de ces populations, dans l'intérêt même de la Turquie. En effet, seule la situation créée en Bosnie et Herzégovine par le traité de Berlin et solidement maintenue par l'Autriche-Hongrie, a permis à la Turquie de concentrer ses forces pour sauvegarder l'intégrité territoriale de son Empire ». Puis, parlant de la coopération de ses troupes dans le sandjak de Novi-Bazar « le but visé par cette coopération amicale a été atteint. Nous avons réussi à maintenir l'ordre et à assurer la paix de l'Europe, qu'une conflagration dans ces parages aurait compromise au moment, où la Turquie avait été affaiblie par la guerre ». D'où découle une première conclusion, que le mandat d'occuper et d'administrer lesdites provinces a été donné à l'Autriche dans le but d'y assurer l'ordre et de maintenir la paix de l'Europe. C'est le premier point.

Deuxième point : « Depuis, la situation s'est radicalement modifiée ». Les trente années depuis la signature du traité ont donné à la Turquie le temps de se recueillir ; le mouvement politique qui s'y manifeste est une affirmation de l'Etat ottoman. « Aujourd'hui, où l'inauguration d'une nouvelle ère politique à Constantinople paraît être d'un excellent augure pour l'avenir de la Turquie, l'Autriche-Hongrie espère que la Porte réussira seule à maintenir l'ordre dans le sandjak de Novi-Bazar ». « L'Autriche-Hongrie n'hésite pas à déclarer qu'elle renonce à faire valoir à l'avenir les droits que la convention lui con-

fère relativement au sandjak. Quant aux troupes austro-hongroises, elles ont reçu l'ordre d'évacuer les localités où elles se tiennent en garnison ». Donc, il y a changement de circonstances en Turquie, l'ère constitutionnelle, l'Autriche abandonne ses droits dans le Sandjak. C'est l'indemnité, la compensation qu'elle offre à la Turquie pour la décider à renoncer à ses droits de souveraineté en Bosnie et Herzégovine, et elle l'exécute en même temps pour atténuer l'effet produit par cette violation du traité de Berlin.

Enfin, troisième point : « la Bosnie et l'Herzégovine sont arrivées aujourd'hui, grâce au travail assidu de l'administration autrichienne, à un haut degré de culture matérielle et intellectuelle. Le moment paraît donc venu de couronner l'œuvre entreprise, en octroyant à ces provinces les bienfaits d'un régime autonome et constitutionnel désiré par la population ». Pour le réaliser, l'Autriche doit régler de façon précise la situation internationale des deux pays. « L'Autriche-Hongrie se voit, donc, dans l'impérieuse nécessité de s'affranchir des réserves contenues dans la Convention de Constantinople et de reprendre, quant à la Bosnie et l'Herzégovine, son ancienne liberté d'action ».

34. D'après ces documents, il paraît et on pourrait le croire que le principal argument autrichien est le changement de circonstances, d'abord en Turquie, ensuite en Bosnie et Herzégovine, dont le dévelop-

pement politique et intellectuel exige un régime constitutionnel. Cependant, au mois d'octobre 1908, M. d'Aehrenthal, chancelier d'Autriche-Hongrie, dans ses exposés devant les commissions des Affaires Etrangères autrichienne et hongroise, abandonne un peu ce premier argument et insiste surtout sur l'interprétation du traité de Berlin. Il soutenait que le traité ne contenait pas un mot sur les droits de souveraineté du Sultan ; ensuite, que cette annexion en fait était encore accomplie en 1878, l'occupation n'ayant été qu'une annexion déguisée, mal dissimulée, ce qui prouve le consentement des Puissances à l'abolition des capitulations, qui formaient la seule restriction à la souveraineté autrichienne sur les deux pays, ainsi que le fait que les soldats bosniaques doivent le serment à l'Empereur et non au Sultan ; enfin, il invoque le besoin absolu d'y établir le régime constitutionnel.

Ces arguments furent repris et travaillés par les professeurs Kolher (Berlin), Lammasch, Fournier, Blociszewski (Wienne). Le meilleur était encore celui du professeur Kolher, basé sur la situation de fait, d'après lequel l'Autriche avait le droit d'annexer ces pays, parce que : l'annexion n'avait produit aucun changement dans l'état des choses antérieur ; l'Autriche y avait édicté un certain nombre de lois absolument contraires à la souveraineté d'un autre pays ; enfin, elle avait mis simplement fin à une fiction qui ne correspondait plus à la réalité, ce qui a poussé le professeur wienois Fournier de proclamer

que « trente années de possession de fait finissent par engendrer des titres juridiques ». Blociszewski s'efforce de nous convaincre que le consentement des Puissances pour l'annexion était acquis à l'Autriche encore en 1878, même avant le Congrès, et qu'il n'était que le résultat, la compensation et la contre-partie d'une entente, d'après laquelle la Russie obtint le port de Batoum et certains agrandissements en mer Noire, l'Angleterre l'administration de l'île de Chypre, la France le protectorat en Tunisie. Ainsi, l'annexion ne serait que la consécration retardée d'une entente antérieure, où la diplomatie, sous des prétextes futiles, se partageait des pays et des peuples entiers sans les avoir consultés préalablement. Mais, si les Puissances avaient l'intention de conférer à l'Autriche le droit de souveraineté sur les provinces, elles n'auraient pas écrit dans le traité « le droit d'occuper et d'administrer ». D'autre part, nous ne voyons pas comment la situation de fait, contraire à la convention austro-turque et qui pourrait provoquer sa dénonciation, comment elle peut être invoquée pour justifier la violation du traité de Berlin. Celui-ci n'était point en contradiction avec la situation de fait, et le droit d'administrer, qu'il avait donné à l'Autriche, ne comportait nullement celui d'approprier.

La thèse opposée à celle d'Autriche était soutenue par Th. Holland (Oxford), Guerschitch (Belgrade), Vesnitch, Koyitch (Paris), auxquels nous renvoyons le lecteur pour tous les éléments de cette discussion

juridique. Nous allons nous occuper seulement de l'argument provenant de l'utilisation de la règle *rebus sic stantibus* — le changement des circonstances.

35. « La situation s'est modifiée, le but du traité est atteint », prétendent les notes diplomatiques autrichiennes. Le but a été d'établir l'ordre dans les deux provinces et de préserver la paix de l'Europe en maintenant l'intégrité de l'Empire ottoman. Logiquement, si le but est atteint, le mandat finit, l'Autriche devait se retirer des pays occupés, moyennant une indemnité de la part de la Turquie pour les frais d'occupation et d'administration. C'est un principe du droit international, que les traités prennent fin, lorsque leur objet est exécuté et leur but atteint. Si quelqu'un avait à s'en prévaloir, c'est la Turquie. De même, elle seule pouvait invoquer la règle *rebus sic stantibus*. L'argument autrichien tiré de la situation de fait, de la situation réelle de deux provinces, ne pouvait concerner que la Convention austro-turque. En vertu de la règle *rebus sic stantibus*, un traité peut être dénoncé, résilié ou modifié si les circonstances qui avaient présidé à sa conclusion viennent à changer. Les circonstances qui avaient motivé l'article XXV du traité de Berlin, les troubles dangereux pour la paix européenne et l'intégrité de l'Empire ottoman ayant cessé depuis longtemps, la Turquie pouvait, en vertu de notre règle, demander à être libérée de l'article XXV, c'est-à-dire exiger la

restitution de deux provinces. C'est la seule forme sous laquelle, dans ce cas, la règle *rebus sic stantibus* a pu se présenter.

Cependant, l'Autriche a voulu en abuser et nous a fourni une étrange conception de cette règle. Le changement des circonstances en Turquie, par lequel elle justifiait l'annexion, c'était l'inauguration du régime constitutionnel dont la Révolution du mois de juillet de 1908 avait doté l'Empire ottoman. D'après cette constitution toutes les provinces avaient le droit d'élire ses représentants à l'Assemblée nationale ottomane à Constantinople. Par conséquent, les Turcs pouvaient appeler les Bosniaques, les considérant toujours comme ses sujets, à élire leurs représentants pour le nouveau Parlement (D'Ehrenthal, Lammasch). Il n'est que trop facile de démontrer l'absurdité et la mauvaise foi de cet argument. Les deux provinces étaient complètement séparées, au point de vue administratif et législatif, du reste de l'Empire turc et se trouvaient dans la même situation que l'Egypte, encore une province considérée comme turque, mais n'ayant pas ses représentants à l'Assemblée de Constantinople (Guerchitch). Même, si la Turquie montrait une telle prétention, l'Autriche aurait toujours pu lui opposer son droit d'administrer, que l'article XXV du traité de Berlin lui conférait.

Le deuxième changement de circonstances, invoqué par l'Autriche pour justifier l'annexion, le développement de deux provinces et leur besoin d'une

constitution, n'a pas plus de valeur que le premier. On ne voit pas bien pourquoi et en quoi l'établissement d'un régime constitutionnel pourrait entraîner un changement de la situation internationale antérieure de deux provinces. L'article XXV donnait à l'Autriche le droit d'une administration entière et on ne conçoit pas pourquoi le fait de vouloir faire participer les Bosniaques à cette administration, devrait avoir pour conséquence la violation du traité de Berlin. L'obligation, la charge de l'Autriche consistait à occuper et à administrer. Elle n'a pas demandé à se libérer de cette obligation ; elle l'exécute et même fait plus, elle dépasse les limites de son mandat, abuse de son droit d'occuper et d'administrer, s'approprie un droit nouveau, le droit de souveraineté sur les deux provinces, en quoi elle viole le traité de Berlin. Donc, il n'y a pas lieu d'utiliser la règle *rebus sic stantibus*, puisque l'annexion n'est pas le résultat d'un changement des circonstances qui ont motivé la conclusion de l'article XXV, mais bien l'abus de pouvoir, l'abus de mandat et la création, par la seule volonté de l'Autriche et de son alliée l'Allemagne, d'une nouvelle situation.

Enfin, bien que le contraire fût affirmé par Blochowski, l'Autriche n'a point observé la procédure exigée pour la dénonciation des traités par la mise en jeu de notre règle. Les rescrits proclamant l'annexion étaient publiés dans *le Wiener Zeitung*, le journal officiel autrichien, le 7 octobre ; le même jour était notifiée la note aux puissances signataires,

et la veille seulement la note à la Turquie. Donc, il n'y avait pas de notification aux signataires de l'intention d'annexer, ni sa justification, voire production des preuves du changement des circonstances qui ont motivé le traité, ni leur discussion, ni consentement des autres puissances. La Turquie, la Russie, l'Angleterre, comme signataires, la Serbie et le Monténégro, comme voisins et intéressés, protestèrent, d'où s'en suivit une crise générale européenne. Pour éviter la guerre et devant la volonté de l'Allemagne, alliée de l'Autriche, de les provoquer à n'importe quel propos, la Porte négocia et céda ses droits de souveraineté sur les deux provinces pour 60 millions de francs (Convention du 26 février 1909); la Serbie fût forcée, par un ultimatum autrichien, de déclarer que l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine n'avait porté atteinte à ses droits (la note du 30 mars 1909); tandis que la Russie, qui a protesté le plus violemment contre l'annexion, s'est vue obligée de déclarer que « le transfert des droits sur la Bosnie-Herzégovine a été légalement opéré et que par cette démarche (la négociation avec la Turquie) l'Autriche-Hongrie aurait satisfait au principe exprimé à la Conférence de Londres de 1871 ». Cette comédie diplomatique s'annonçait déjà comme les tristes préliminaires de ce qui arriva six ans plus tard, en 1914.

§ 13

La question du Maroc (1)

36. Au début du xx^e siècle, la France montra une grande activité politique en Afrique, en occupant les oasis sahariennes du Touat et en concluant deux accords, en 1901 et 1902, avec le Sultan du Maroc, dont le pays arrivait à un état de délabrement. Tout cela inquiéta l'Espagne, incapable d'absorber le Maroc mais désirant y maintenir le *statu quo*, ce qui était impossible, car l'Etat chérifien se décomposait. Pour écarter tout doute que le gouvernement Espagnol pourrait avoir à son égard, le Gouvernement français négocia avec celui de Madrid en 1902, à la suite de quoi on élaborait un projet de traité, qui constatait un égal intérêt pour la France et l'Espagne à voir l'ordre régner au Maroc, et par lequel les deux puissances tombent d'accord pour éloigner toute influence étrangère, et déterminent, en cas de partage, leurs sphères d'action. La France reconnaissait à l'Espagne, au sud, une extension de sa colonie du Rio de Oro, et, au nord, la possession de Fez.

Cependant, les hésitations et la lenteur de la

1. A. Rougier, *L'occupation de Fez par le gouvernement français*. (*Revue générale de Droit international*, t. XIX, 1912, p. 636 et suiv.); Georges Jary, *Revue des Sciences politiques* 1913, t. XXIX, p. 90-102; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 14320, p. 68-69; *Revue générale de Droit international*, « Documents », t. XX, p. 9).

diplomatie prolongeaient les pourparlers jusqu'à l'accord franco-anglais, le 8 avril 1904, qui amena le désintéressement de l'Angleterre dans la question marocaine, moyennant les concessions de la part du gouvernement français en Egypte et à Terre-Neuve. La France avait réclamé des compensations de l'Espagne pour les sacrifices faits par elle à l'Angleterre, la demande dont le résultat fut la modification des limites de la zone espagnole, de sorte que la France obtint, au nord, Fez et la majeure partie du fertile Gharb et, au sud, toute la vallée de Sous, en réduisant sensiblement l'hinterland de la zone espagnole. C'est le traité du 3 octobre 1904.

La France, donc, bien que le traité n'ait pas encore été conclu, mais seulement des pourparlers engagés dans ce but et sur la base indiquée, invoqua le changement des circonstances — les concessions faites à l'Angleterre pour la désintéresser, et obtint satisfaction du gouvernement espagnol, c'est à-dire la modification de la base des pourparlers. Ainsi, la règle *rebus sic stantibus* fut invoquée, dans cette question, pour une première fois.

37. L'accord conclu entre la France et l'Angleterre relatif au Maroc, émotionna l'Allemagne. Lors de son voyage à Tanger, Guillaume II, intitulé le Sultan du Maroc « Souverain indépendant » ; des discussions diplomatiques s'élèvent entre la France et l'Allemagne et aboutissent à la Conférence internationale d'Algésiras. L'acte de cette Conférence du 7 avril 1906 sou-

met le Maroc au régime de la garantie internationale ; l'Europe, tout en reconnaissant à la France certains droits spéciaux, garantit la liberté commerciale, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Maroc. L'exercice de la police au Maroc était attribué à la France et à l'Espagne, lesquelles ont homologué les décisions de la Conférence par un traité, en 1907, conclu entre elles. Mais, quand elles voulurent mettre à exécution les stipulations de l'acte d'Algésiras, elles rencontrèrent une telle hostilité chez le gouvernement marocain, qu'elles furent obligées d'envoyer des troupes au Maroc. Les Espagnols débarquent à Larache et occupent El-Kçar ; les Français interviennent à Fez ; l'Etat marocain se disloque. L'antagonisme entre la France et l'Allemagne a pris fin par un accord franco-allemand du 9 janvier 1909, qui ne fut toutefois qu'une accalmie, car le 1^{er} juillet 1911, l'Allemagne tente le coup d'Agadir. Enfin, l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 écarte l'Allemagne du Maroc, comme celui de 1904 en avait écarté l'Angleterre, et rend possibles les réalisations de conventions franco-espagnoles. En vertu de cet accord, l'Allemagne reconnaît le droit d'action de la France au Maroc, et la France cède à l'Allemagne, moyennant de légères compensations dans l'Afrique Centrale, certaines parties du Congo français.

Mais, alors, la situation entre la France et l'Espagne s'est modifiée. La France a invoqué de nouveau et pour la deuxième fois le changement de circonstances, en réclamant de l'Espagne une indemnité propor-

tionnelle au prix, dont elle avait payé le désintéressement de l'Allemagne. De plus, elle contestait à l'Espagne la valeur de son occupation, puisque l'article 2 du traité de 1904 prévoit une première période de quinze ans, pendant laquelle l'Espagne ne pourrait opérer dans sa zone qu'après s'être entendue avec la France, ce qui n'avait pas été fait. Le gouvernement espagnol se défendit par l'article 3 du même traité, qui spécifiait que, dans le cas où l'état politique du Maroc ne pourrait plus subsister, l'Espagne deviendrait libre dans la sphère de son action. Ces deux articles étaient donc contradictoires. Aussi, le gouvernement français, après une assez molle protestation, ne maintient que l'incorrection commise par l'Espagne et abandonne, sans doute pour une cause que nous ne connaissons pas, son premier argument provenant du changement des circonstances.

Sans trop chercher à dévoiler ce secret du gouvernement français, nous n'arrivons pas à nous expliquer pourquoi il n'avait pas persisté à demander l'application de la règle *rebus sic stantibus*. Elle était ici parfaitement justifiée, parce qu'il est évident que la France, si elle pouvait prévoir l'intervention de l'Allemagne, aurait contracté avec l'Espagne sous d'autres conditions et sur une autre base. Le gouvernement français a préféré appuyer ses prétentions sur l'inobservation de la part de l'Espagne d'un article contredit par l'article suivant du même traité. Il est clair qu'une telle inobserva-

tion ne suffirait jamais à justifier la réclamation des compensations territoriales. En réalité, la question tournait autour du changement des circonstances, et le vrai fond de la réclamation française n'était pas l'inobservation de l'article 2, mais les concessions faites à l'Allemagne. Constatons que la diplomatie, qu'on a souvent accusée avec raison d'hypocrisie, pratique constamment la règle *rebus sic stantibus*, mais qu'elle hésite souvent à l'avouer publiquement et tâche de présenter ses effets sous d'autres formes. Cette hésitation provient, probablement d'une fausse interprétation de la déclaration de Londres de 1871. La déclaration contient un principe général du droit international public, mais qui n'a rien à voir avec la règle *rebus sic stantibus*; ce principe ne subsiste que jusqu'au moment où l'application de notre règle apparaît comme légitime.

La question marocaine nous a fourni un cas nouveau et spécial de l'utilisation de la règle *rebus sic stantibus*, et qui ne concerne que les traités d'alliance et d'association, faits en vue d'un effort commun, d'un bénéfice à obtenir et d'un gain à partager. Si les circonstances, survenues depuis la conclusion du traité, par exemple du fait d'un tiers, et indépendantes de la volonté des contractants, imposent à l'une des parties un sacrifice imprévu, ou la dépouillent d'une partie du bénéfice obtenu par le traité, cette partie est autorisée à demander, en vertu de notre règle, une indemnité de la part des autres contractants, ou la modification du traité. L'application de

la règle *rebus sic stantibus* est, dans ce cas légitime et même nécessaire pour faciliter les rapports internationaux, pour fortifier la probité et libérer la bonne foi des contractants des doutes qu'ils pourraient avoir, en contractant, des changements éventuels et impossibles à prévoir. Cette manière de voir a été confirmée à deux reprises, dans notre question, par le gouvernement espagnol qui accorda à la France, en modifiant le traité de 1904, l'indemnité demandée. En vertu de la Convention franco-espagnole, signée à Madrid le 27 novembre 1912, la France obtient la rive gauche de Loukkos, la cession du Cap de l'Eau et du territoire Beni-Bou-Yahi, et une rectification dans la vallée de l'Ouergha.

§ 14

Chemin de fer du Saint-Gothard (1)

38. Le 13 octobre 1909, une convention a été signée à Berne, entre la Confédération helvétique, l'Allemagne et l'Italie, concernant le chemin de fer du Saint-Gothard. Dès la conclusion de ce traité, une opposition constante d'une partie de l'opinion publique suisse se montra opposée et hostile à sa ratification ; elle l'a considérée comme inconciliable avec le statut de neutralité et comme inutilement onéreuse et grévante d'une lourde hypothèque l'activité ferroviennne et économique de la Suisse. Cette con-

1. Scelle, *Revue Générale de Droit intern. public*, t. XX, p. 485-505.

vention se trouvait déjà en germe dans les traités de 1869 et 1878, par lesquels les trois Etats ont alloué 113 millions à la Compagnie, qui se formait alors, de Chemin de fer du Saint-Gothard, la somme qui ne devait pas être remboursée et dont la contrepartie consistait dans les obligations relatives à la construction, à l'exploitation et à la participation éventuelle aux bénéfices assumées par la Compagnie. Mais, la nationalisation du réseau suisse, en 1897, entraîna le rachat de la ligne Saint-Gothard. Cette opération fut l'occasion de nouvelles négociations, qui aboutirent à la convention de 1909 entre la Suisse et les Etats subventionnants. Ceux-ci, en échange de l'abandon de leurs droits éventuels à une réduction des tarifs et au partage des bénéfices, ont exigé des compensations : réduction des surtaxes de montagne pour le trafic italo-allemand sur la ligne du Saint-Gothard ; extension à tout le réseau suisse, pour le commerce italo-allemand, de la clause de la nation la plus favorisée ; enfin, l'assurance que le trafic italo-allemand sur la ligne du Gothard serait aussi favorablement traitée que tout trafic de transit quelconque sur l'une des autres lignes transalpines.

L'opposition populaire se manifesta par une pétition adressée à l'Assemblée fédérale et retarda la ratification du traité jusqu'au mois de mars 1913. La pétition populaire entraîna comme réplique de la part du Conseil fédéral un rapport complémentaire à l'Assemblée fédérale, où l'on a essayé de réfuter les critiques des pétitionnaires. Ce rapport était

accompagné de deux consultations des professeurs Paul Speiser de Bâle et Eugène Borel de Genève (1). Borel prétendait que la convention de 1869 devait continuer à produire ses effets « sans aucune limite de durée, sans possibilité d'extinction ou de modification, si ce n'est par le fait d'un nouvel accord entre les trois Etats contractants ». Le traité a été, cependant, perpétuel, on pourrait lui appliquer la règle *rebus sic stantibus*. Borel applique ici la déclaration de Londres 1871, et aborde la question de consentement de tous les contractants. Mais, justement en vertu de notre règle, si l'autre partie refuse de modifier le traité, atteint par le changement des circonstances considérées comme une cause juste de sa dénonciation, ou si elle y pose des conditions trop lourdes et inconciliables avec l'état politique de la première partie, celle-ci a le droit de se considérer comme dégagée. Or, c'était justement notre cas, car la pétition populaire affirmait que la Convention de 1909 imposait à la Suisse des obligations incompatibles avec son état de neutralité perpétuelle. Speiser dit la même chose que Borel, « charges et engagements sont perpétuels et ne peuvent être ni modifiés, ni rachetés sans l'assentiment de tous les associés ». Mais, il a soin d'ajouter : « Le traité doit durer aussi longtemps que le but qu'il poursuit peut être atteint ». Donc, il limite le principe général par la clause *rebus sic stantibus* ayant le but du traité comme fondement

1. V. *Feuille fédérale suisse* du 5 mars 1913.

juridique. Mais, comme nous avons vu dans le chapitre premier le traité cesse d'avoir sa valeur juridique, lorsque le but en vue duquel il a été fait disparaît, même s'il n'y a pas de consentement des associés. Le but de la Convention de 1869 a été la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Saint-Gothard ; ce but reste toujours le même. Ici, nous avons la survenue d'une nouvelle circonstance : la nationalisation des chemins de fer suisses, qui imposa la modification de la Convention de 1869. Si l'Allemagne et l'Italie s'y refusaient, elles auraient violé le droit de souveraineté et de développement de la Suisse, et par là elles auraient donné à la Suisse le droit de se considérer comme dégagée et de se passer de leur consentement. L'application de la règle *rebus sic stantibus* s'imposa et donna comme résultat la Convention de 1909.

Mais, après la signature de cette Convention, et avant sa ratification, on constata que ses dispositions étaient en opposition avec d'importants intérêts de la Suisse et son état de neutralité. Le pays protesta. Il y avait de nouveau un changement de circonstances, la question fut débattue. Pour surmonter la difficulté et obtenir la ratification, le ministre allemand à Berne, Romberg, envoya au Conseil fédéral, le 22 mars 1913, la déclaration suivante : « Considérant que les dispositions de la nouvelle Convention du Gothard, répondent également aux intérêts suisses et allemands », etc... « en confirmation d'une communication faite déjà verbalement en 1911, le gouver-

nement allemand déclare que, dans le cas où, contrairement aux prévisions, les articles 7, 8, 9, de la Convention du Gothard seraient reconnus dans la suite préjudiciables aux intérêts suisses, il est prêt à une révision de ces dispositions ». C'est l'engagement, pour l'avenir, d'accepter la dénonciation de ladite Convention par la mise en jeu de la règle *rebus sic stantibus*, toutes les fois qu'elle sera reconnue justifiée, c'est-à-dire, dans notre cas, toutes les fois que les intérêts suisses subiront un préjudice contraire aux prévisions.

§ 15

Le traité d'alliance serbo-bulgare de 1912 (1)

39. Le traité d'amitié et d'alliance entre le royaume de Bulgarie et le royaume de Serbie, signé à Sofia le 29 février 1912, établit :

Article 1. — Alliance défensive absolue contre quiconque attaquerait la Bulgarie ou la Serbie :

Art. 2. — Alliance défensive absolue contre quiconque essaierait « de s'annexer ou d'occuper, ou de prendre possession avec ses troupes, même provisoirement, de n'importe quelle partie des territoires de la péninsule des Balkans se trouvant actuellement sous la domination turque » ;

1. Dr. E. Grechoff, *L'Alliance balkanique*. Paris 1915 ; Balcanicus, *la Bulgarie, ses ambitions, sa trahison*. Paris 1916.

Art. 4. — « Une convention militaire sera conclue à l'effet d'assurer l'exécution du présent traité d'une manière complète et le plus conforme au but poursuivi », etc., etc.

Mais comme le vrai but de ce traité était une alliance offensive contre la Turquie et le partage des territoires auxquels aspiraient les contractants, l'article 2 de l'« Annexe secrète au traité d'Amitié et d'Alliance », signée le même jour, en prévoit la délimitation de la manière suivante : « Tous les accroissements territoriaux qui seraient réalisés par une action commune dans le sens des articles, etc., tombent sous la domination commune (condominium) des deux Etats alliés. Leur liquidation aura lieu sur les bases suivantes : La Serbie reconnaît à la Bulgarie le droit sur les territoires à l'est des Rhodopes et de la rivière Strouma ; la Bulgarie reconnaît le droit de la Serbie sur ceux situés au nord et à l'ouest de la Char-Platina ». Quant aux territoires compris entre le Char, les Rhodopes, la Mer Egée et le lac d'Ochrida, si les deux parties acquièrent la conviction que leur organisation en province autonome distincte est impossible, etc., il sera disposé de ces territoires conformément aux stipulations ci-dessous : « La Serbie s'engage à ne formuler aucune revendication en ce qui concerne les territoires situés au delà de la ligne tracée sur la carte ci-annexée et qui ayant son point de départ à la frontière turco-bulgare, au Mont Golem (au Nord de Kriva-Palanka) suit la direction générale du sud-ouest jusqu'au lac d'Ochrida, en

passant par, etc... », suit la délimitation de manière à donner Vélès, Bitoli, Prilep et Ochrida à la Bulgarie. « La Bulgarie s'engage à accepter cette frontière si Sa Majesté l'Empereur de Russie, qui sera sollicité d'être l'arbitre suprême en cette question, se prononce en faveur de cette ligne. Il va de soi que les deux parties contractantes s'engagent à accepter comme frontière définitive la ligne que Sa Majesté l'Empereur de Russie, dans les limites sus-indiquées, aurait trouvé correspondre le plus aux droits et aux intérêts des deux parties. »

Art. 4. — Dit que tout différend qui surgirait de l'interprétation et de l'exécution d'une des clauses du traité, de l'annexe et de la convention militaire sera soumis en dernier ressort à la décision de la Russie.

Après les troubles graves de Macédoine en 1912, les massacres des chrétiens, le soulèvement des Albanais, la chute du cabinet jeune turc, et surtout après la démarche collective des grandes puissances, faite à Constantinople le 27 septembre (8 octobre), par laquelle elles demandaient l'introduction des réformes dans les vilayets européens de la Turquie, la Serbie, la Bulgarie et la Grèce s'adressèrent directement et pour leur propre compte à la Porte par une note du 30 septembre-12 octobre 1912, où elles précisaient ce qu'elles attendaient des réformes promises par le Gouvernement ottoman. La Turquie, ayant décrété la mobilisation générale déjà le 16-29 septembre, laissa la note des Alliés balkaniques

sans réponse. Ceux-ci lui déclarèrent la guerre le 5-18 octobre 1912. Les armées ottomanes furent battues sur tous les fronts et, un mois plus tard, la Turquie d'Europe, à l'exception du vilayet de Constantinople et de trois places-fortes assiégées — Adrianople, Janina et Scutari, n'existait plus. Les territoires conquis devaient être partagés entre les Alliés. Mais alors l'Autriche intervient en demandant la création d'un Etat autonome albanais. C'était un des cas de *casus foederis*. La Bulgarie ne mit pas beaucoup d'empressement pour soutenir la cause serbe, mais elle lui promit tout de même en cas d'un conflit austro-serbe l'exécution du traité « dans la mesure de son possible ». L'Autriche était soutenue par la volonté bien décidée de la Triple Alliance, tandis que la Russie, et avec elle la Triple Entente, craignant la guerre européenne qui pourrait s'en suivre, conseilla à la Serbie d'abandonner ses prétentions sur l'Albanie et sur un port dans la Mer Adriatique. Abandonnée, dans cette question, par la Triple Entente et devant les menaces de la Triple Alliance, la Serbie a dû se résigner. Le traité de paix, signé à Londres le 30 mai 1913, entre la Turquie et les Etats balkaniques céda à ces derniers tous les territoires de l'Empire Turc sur le continent européen à l'ouest d'une ligne tirée d'Enos, sur la mer Egée, à Midia, sur la mer Noire, à l'exception de l'Albanie, érigée en pays autonome ; les frontières de l'Albanie et les autres questions la concernant étaient soumises par la Porte au règlement des Grandes Puissances.

Donc, lorsque le moment fut venu de partager les territoires conquis entre les Alliés, la situation était bien différente de celle où l'on avait conclu le traité. Par l'intervention autrichienne, la Serbie s'est trouvée dépouillée d'une partie de ses conquêtes et du libre accès à la mer ; d'autre part, la Bulgarie s'était agrandie en dehors des prévisions du traité par la prise, avec l'aide des divisions serbes, de la place-forte d'Andrianople et de tout le vilayet d'Adrianople. A cause de ces changements dans la situation et non prévus par le traité, la Serbie avait demandé la révision du traité, en ce qu'il concerne le partage des territoires conquis.

40. La thèse serbe se trouve développée dans un exposé lu devant Skoupchtina, au mois de mai 1913, par le Président du Conseil serbe M. Pachitch, et dans les notes du Gouvernement Serbe remises à Sofia, le 25 février-9 mars et le 12-25 mai, au Gouvernement Bulgare par le ministre Serbe, M. Spalaïkovitch. Elle s'appuie sur deux arguments principaux : d'abord les dispositions du traité concernant son exécution n'ont pas été observées la veille et pendant la durée de la guerre, et ont été radicalement modifiées par les accords de deux Etats-Majors, par conséquent, les dispositions concernant le partage doivent être aussi modifiées ; ensuite, la situation en vue de laquelle le traité a été conclu, avait radicalement changé à la suite de nouvelles circonstances qu'il n'a pas pu prévoir.

L'article 4 de la Convention militaire serbo-bulgare, annexée au Traité d'Alliance, « à titre de partie intégrante » et signée par les souverains et les ministres des Affaires Etrangères des deux pays, oblige la Bulgarie d'envoyer sur le front de Macédoine au moins une armée de 100.000 soldats. Le but du traité et de la convention militaire était la conquête de la Macédoine, par conséquent le front de Vardar était considéré comme le plus important. En août 1912, l'Etat-Major Bulgare change d'opinion et trouvant que le principal front de bataille sera celui de Maritza, exige de l'Etat-Major serbe de le libérer de l'obligation d'envoyer en Macédoine les 100.000 soldats promis. Le chef d'Etat-Major serbe soutient la thèse contraire et demande l'exécution de l'accord, signé par les deux Chefs d'Etat-Major le 19 juin 1912, en vertu duquel la Bulgarie devait envoyer en Macédoine trois de ses divisions (une division bulgare était composée de trois brigades, 24 bataillons), soit au total 72 bataillons. Mais les événements se précipitèrent, la situation devenait grave et critique, on était à la veille de la guerre et le Chef d'Etat-Major serbe se vit obligé de consentir à la demande de son collègue bulgare. Ainsi, un autre accord, signé par les deux Chefs d'Etat-Major, le 15-28 septembre prévoit l'obligation pour la Bulgarie d'envoyer au moins une division, soit 24 bataillons sur le front de Macédoine. Mais, c'était déjà une dérogation, au profit de la Bulgarie, au traité et à la convention militaire primitive et un sacrifice imposé à la Serbie,

laquelle devait remplacer les divisions bulgares promises par ses propres troupes. La guerre commencée, la division bulgare destinée à coopérer avec les troupes serbes détacha deux de ses brigades et les envoya dans la direction de Strouma et de Sérès, de sorte qu'avec les troupes serbes en Macédoine ne coopéra réellement qu'une seule brigade bulgare. Comme nous avons dit, la situation trop sérieuse a forcé l'Etat-Major Serbe d'accepter cette modification de la convention militaire primitive imposée par les Bulgares, tandis que le Gouvernement Serbe trouvait le moment inopportun pour en formuler une réclamation des compensations pour cette dérogation du traité.

De plus, quelques jours après le commencement des hostilités, le 11 octobre, le gouvernement bulgare demande au gouvernement serbe d'envoyer deux de ses divisions comme secours à l'armée bulgare devant Adrinople, ce que celui-ci a fait immédiatement, sans y être obligé par le traité et la Convention militaire. Le 27 janvier, la Bulgarie demandait, toujours pour Andrinople, l'aide de l'artillerie serbe, et la Serbie y dirigea toute son artillerie lourde. Plus tard, en se défendant devant la Skoupchtina de n'avoir point conditionné par des compensations de la part de la Bulgarie ces nouveaux sacrifices non prévus par le traité, M. Pachitch disait que le gouvernement serbe, espérant qu'il en serait récompensé plus tard, croyait de son devoir d'aider loyalement et de toutes ses forces la Bulgarie, bien

qu'il n'en fût pas obligé, sans en demander des compensations qui auraient eu, dans ce moment critique pour son alliée, l'air d'un chantage. Mais, il fit savoir au gouvernement bulgare que toutes ces questions seraient réglées amicalement entre eux, après les hostilités. Cependant, lorsque le moment de règlement définitif se présenta, le gouvernement bulgare soutint que l'accord entre les deux Etats-majors prévoyait, en cas de nécessité, le transfert des troupes d'un front d'opérations sur l'autre, et que la Serbie, en vertu de cet accord, avait été obligée d'envoyer ses troupes à Andrinople. Le gouvernement serbe riposta en affirmant que le transfert des troupes prévu par l'accord ne concernait que les troupes bulgares, qui devaient coopérer avec les siennes en Macédoine. De plus, il contesta la validité, quant à sa forme, de cet accord, signé seulement par les deux chefs d'Etat-major, et qui était en contradiction avec la convention militaire primitive, signée par les deux souverains et les ministres responsables. C'est un principe du droit public et du droit international qu'une Convention n'est obligatoire que si elle est ratifiée par la signature du souverain, et contresignée par le ministre responsable. Une Convention internationale ne peut être modifiée que par une autre faite dans la même forme. Un simple accord intervenu entre deux états-majors et signé seulement par leurs chefs respectifs ne peut pas remplacer ni enlever la force obligatoire à un traité international dûment constaté par la signature de deux souverains

et des ministres responsables. Par conséquent, la Bulgarie n'avait pas exécuté certaines dispositions du traité, tandis que la Serbie avait fait plus de sacrifices qu'elle était obligée, en raison de quoi elle se croyait en droit de demander des compensations. La répartition des forces offensives, prévue par la Convention militaire, servait de base aux règles touchant le partage du condominium. La base du traité une fois ébranlée, les articles fondés sur elle ne sont obligatoires que dans la mesure du respect accordé à cette base. Les modifications de cette base, faites plusieurs fois la veille et pendant la guerre, doivent entraîner nécessairement une modification des articles qui en dépendent et qui n'en sont que la conséquence logique.

Comme ce premier argument, sur lequel le gouvernement serbe basait sa demande de révision, relève de l'interprétation et de la validité des Conventions, nous n'y insisterons plus, et nous allons aborder son deuxième argument, le changement des circonstances, de beaucoup plus important et le seul, qui intéresse notre étude.

41. Le changement des circonstances, invoqué par le gouvernement serbe, s'est produit sous différentes formes et à plusieurs reprises ; nous en distinguerons quatre phases principales.

Le premier changement des circonstances était la participation de la Grèce et du Monténégro à la guerre, mais que le traité n'avait pas prévue. Les

territoires occupés par le Monténégro et qui devaient lui appartenir, se trouvent dans la zone serbe, par conséquent, c'était un nouveau sacrifice pour la Serbie, auquel le traité ne l'obligeait pas. De plus, les quatre Etats balkaniques avaient fait la guerre en commun ; ils avaient vaincu en commun, et la Turquie leur avait cédé, par le traité de Londres, ses provinces d'Europe en condominium. Tous les territoires conquis appartiennent en commun aux quatre Etats balkaniques, et c'est de concert avec eux qu'il fallait procéder au partage de ce condominium, et à la révision du traité serbo-bulgare, lequel, dans l'idée du gouvernement serbe, devait être remplacé par un traité d'alliance signé par les quatre Etats balkaniques.

Le deuxième changement de circonstances se manifesta par l'intervention austro-italienne en Albanie et la décision des grandes puissances d'y créer un Etat autonome. A la Conférence des ambassadeurs, réunie dans ce but à Londres, l'Autriche et l'Italie déclarèrent qu'elles ne pourraient jamais permettre à la Serbie une sortie sur la mer Adriatique. La Serbie avait à choisir, ou bien faire la guerre à l'Autriche et à l'Italie, en remettant ainsi en question toutes les victoires balkaniques et l'œuvre commune des Alliés, ou se résigner à abandonner l'Albanie et les ports adriatiques. Pour sauver l'Alliance balkanique d'une catastrophe certaine et pour consolider le condominium à partager, conquis par les Etats balkaniques, elle se décida pour la deuxième

solution et ordonna à ses troupes d'évacuer l'Adriatique. Mais, elle se croyait en droit d'en demander une compensation à la Bulgarie, d'autant plus que son sacrifice garantissait à celle-ci non seulement sa zone incontestée, mais aussi ses gains de territoires en Thrace.

D'autre part, le but du traité a été l'acquisition de la zone contestée et des zones incontestées. D'après ce traité, la Serbie avait le droit à l'Adriatique, tandis que la Bulgarie n'avait pas de prétentions, au moment de sa conclusion, sur la Thrace et sur l'Adrianople; elle ne pouvait pas les avoir, parce qu'on ne connaissait pas, à cette époque, de quelle manière les puissances intéressées au sort des Détroits envisageraient cette question. Depuis, la situation avait changé. L'Alliance balkanique avait acquis beaucoup plus de territoires qu'elle n'en espérait au moment du traité. Maintenant, il est juste que ce surplus de bénéfices soit équitablement partagé entre tous les Alliés, d'autant plus que la décision des grandes puissances avait privé la Serbie d'une partie de sa zone incontestée, à laquelle elle avait droit en vertu du traité, tandis que cette même décision ne s'opposait pas à l'agrandissement de la Bulgarie de l'autre côté et non prévu par le traité. De cette façon, l'équilibre balkanique qui était la base et la condition du traité, se trouve anéanti et la Serbie se voit dans une situation politique inférieure à celle d'avant la guerre. Après l'armistice qui termina la première phase de la guerre, la Turquie avait

offert aux Alliés toute la Macédoine et la Vieille-Serbie ; mais, l'armistice et les pourparlers furent rompus, parce que la Bulgarie exigeait la Thrace et Andrinople. Andrinople qui, avant la guerre, n'était qu'un but stratégique, devint par le changement de la situation internationale, une des aspirations nationales bulgares. Pendant plusieurs mois, les divisions serbes et toute l'artillerie lourde serbe continuaient à fournir leur concours aux troupes bulgares qui assiégeaient Andrianople ; c'était une prolongation de la guerre, exclusivement au profit de la Bulgarie, et à laquelle le gouvernement serbe consentit, sans y avoir aucun intérêt, espérant que le gouvernement de Sofia saurait le récompenser.

Enfin, un des principaux buts de guerre pour la Serbie, était l'accès libre à la mer Adriatique et à ses ports, lequel devait garantir son indépendance économique. Pour arriver à ce but, la Serbie avait fait tous les sacrifices en consentant même à la ligne de partage prévue par le traité de 1912. Privée, à l'ouest, par la décision des puissances, de cette condition indispensable à son développement économique, le gouvernement serbe fut obligé de chercher, dans la direction du sud, les garanties de son droit d'existence et de développement ; c'est pourquoi il demande une frontière commune avec la Grèce, sans laquelle la Serbie serait plus encerclée qu'avant la guerre, et dans une situation économique inférieure à celle d'avant le traité. Donc, il n'est pas juste que la Serbie subisse seule tous les inconvé-

nients et pertes, produits par les événements, de force majeure, de cette guerre commune, dont les autres alliés ont profité plus qu'ils ne s'attendaient.

La Serbie avait invoqué la règle *rebus sic stantibus*, et c'est un des cas les plus légitimes où l'on devait l'appliquer. La base du traité, la répartition des forces offensives, n'a pas été observée ; les événements ont empêché la réalisation du but du traité qui était, pour la Serbie, la délivrance des provinces serbes et la garantie, par l'accès à la mer, de son indépendance politique et économique ; ces mêmes événements imprévus ont anéanti un certain équilibre qui avait été la condition du traité, etc., etc... La Serbie maintient le principe du traité, l'Alliance balkanique, mais demande la révision amiable des dispositions relatives au partage des territoires.

Pendant quelques mois, le gouvernement Bulgare n'en voulut rien savoir, refusant même de discuter la question. Il répondit que l'intervention austro-italienne était un incident fâcheux, mais qui ne s'était pas produit par sa faute, et par conséquent, que cela ne le regardait nullement ; la Serbie seule devait le subir. D'ailleurs, il émit des prétentions excessives. Le gouvernement de Sofia consentait à l'arbitrage prévu par le traité, mais, avant de s'adresser à l'Empereur russe, l'arbitre suprême prévu pour tout différend découlant du traité, il exigeait l'occupation immédiate par ses troupes de la zone contestée. La Serbie refusa. La diplomatie de la Triple-Entente s'employa de son mieux pour apaiser le conflit et

concilier les intérêts des alliés. Le Tzar de Russie invita, par une dépêche du 26 mai-8 juin les deux souverains balkaniques à s'adresser à lui pour régler le différend, puisque le traité serbo-bulgare prévoyait cet arbitrage. Enfin, il fut entendu que les quatre présidents de Conseil balkaniques partiraient à Saint-Petersbourg pour régler leur conflit devant l'arbitre suprême. Mais, la Bulgarie, sous l'influence de l'Autriche, qui avait tout intérêt de voir l'Alliance balkanique dissoute, attaqua brusquement et sans déclaration de guerre préalable ses alliés, le 17-30 juin 1913. La Bulgarie fut battue et la paix rétablie, le 10 août 1913, par le traité de Bucarest, qui rectifia les frontières entre les signataires aux dépens de la Bulgarie.

§ 16 .

La reprise d'Andrianople par la Turquie en 1913. —
L'abolition des capitulations en Turquie en 1914

42. Comme nous l'avons déjà vu, par le traité de paix signé à Londres, le 30 mars 1813, la Turquie avait cédé aux Alliés balkaniques tout son empire européen à l'ouest d'une ligne tirée d'Enos, sur la mer Egée, à Midia, sur la mer Noire, à l'exception de l'Albanie et des îles ottomanes de la mer Egée, dont le sort était remis aux grandes puissances. Cependant, pendant la guerre que les Etats balkaniques menaient les uns contre les autres, la Turquie profita des défaites de la Bulgarie pour envahir les territoires, dont

celle-ci s'était emparés à ses dépens. C'est ainsi qu'à la fin de juillet, elle occupa les territoires au delà de la ligne Enos-Midia et entra à Andrianople, malgré le traité de Londres, conclu sous l'inspiration des grandes puissances. Le 29 septembre 1913, fut signé à Constantinople, le traité de paix entre la Bulgarie et la Turquie, par lequel celle-ci était rentrée en possession d'Andrianople et de certains autres territoires, pris par les Bulgares.

L'inobservation par la Turquie du traité de Londres pourrait-elle s'expliquer par une application de la règle *rebus sic stantibus* ? Bonfils Fauchille répond affirmativement (*op. cit.*, n° 858, p. 583). La situation n'était plus à ce moment la même qu'au moment où le traité avait été signé. Lors de la signature du traité les Etats Balkaniques étaient tous alliés ; quand la Turquie refusa de se conformer aux stipulations du traité, ses cocontractants étaient en guerre les uns contre les autres. C'est le sort de tous les traités imposés par force. L'Etat vaincu profitera de la première occasion favorable pour s'en affranchir.

43. Au mois d'octobre 1914, la Porte ottomane a aboli, par un simple « iradé » (décret), le régime des capitulations, les conventions séculaires intervenues entre la Porte et les Puissances, solennellement renouvelées à diverses reprises, et par lesquelles les étrangers bénéficiaient d'une juridiction spéciale, conforme à leur civilisation. Les premières capitulations en Turquie datent du xv^e siècle, obtenues par les

Génois et les Vénitiens; elles avaient la forme d'un acte unilatéral, par lequel le Sultan promettait les privilèges aux étrangers, mais c'était toujours un acte ne dépendant que de sa bonne volonté. Au xvi^e siècle, les capitulations deviennent de vrais traités, signés par les deux parties, mais les Turcs considéraient que tout traité devait expirer par le décès du sultan signataire. Ce n'est qu'au xviii^e siècle seulement que Mahomet I^{er} décida, que ses successeurs seraient obligés d'observer la capitulation conclue entre lui et Louis XV, en mai 1740. Ces capitulations portaient atteinte au droit de souveraineté de la Turquie, et elle essaya plusieurs fois de s'en affranchir. L'article 8 du protocole du 26 février 1909, par lequel la Turquie consentit à l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, dit : « La Sublime Porte, se proposant d'ouvrir en conférence européenne ou autrement, avec les grandes puissances intéressées, des négociations en vue de faire cesser le régime capitulaire en Turquie, en le remplaçant par le régime du droit international, l'Autriche-Hongrie, en reconnaissant le bien-fondé de ces intentions de la Sublime-Porte, déclare dès maintenant vouloir bien prêter à cet effet son plein et sincère appui. » D'autre part, l'article 8 du traité de Lauzanne du 18 octobre 1912, qui mit fin à la guerre entre l'Italie et la Turquie, reproduit dans les mêmes termes la disposition déjà citée, à laquelle l'Italie s'oblige. De plus, l'article 6 de ce traité contient : « L'Italie s'engage à conclure avec la Turquie, en même temps qu'elle renouvellera

les traités de commerce avec les autres puissances, un traité de commerce sur la base du droit public européen, c'est-à-dire qu'elle consent à laisser à la Turquie toute son indépendance économique, le droit d'agir en matière commerciale et douanière à l'instar de toutes les puissances européennes et sans être liée par des capitulations. » Donc, les grandes puissances, ou au moins quelques-unes entre elles, avaient envisagé au cours de ces dernières années la possibilité de voir supprimer leurs privilèges en Turquie.

La Turquie pouvait-elle, dans ce cas, invoquer la règle *rebus sic stantibus* ? Il faut répondre négativement. Pour pouvoir dénoncer un traité par la mise en jeu de notre règle, il faut qu'il y ait un changement des circonstances qui ont motivé ce traité. Pour pouvoir utiliser la règle *rebus sic stantibus*, la Turquie a dû organiser une législation, l'adapter aux besoins des Européens, faire une réorganisation judiciaire et administrative, donner toutes les garanties nécessaires aux étrangers, bref, modifier la situation à cause de laquelle les capitulations avaient été instituées. Or, les réformes ottomanes n'étaient qu'un projet loin de réalisation.

D'autre part la Turquie n'avait pas observé la procédure exigée pour mettre en jeu la règle *rebus sic stantibus*. Au lieu de notifier son intention aux puissances signataires, de les inviter à une discussion des arguments et de leur fournir des preuves du changement des circonstances ; enfin au lieu de

demander leur consentement, de leur donner des garanties ou compensation pour leurs droits acquis dont elle les privait, la Turquie avait profité de la guerre européenne pour liquider ces privilèges des puissances. La Triple Entente, la Grèce et même l'Italie protestèrent. En réponse, la Turquie supprime, à partir du 1^{er} octobre 1914, le droit qu'avaient les puissances d'avoir les postes autonomes et les bureaux internationaux. Peu après, poussée par l'influence allemande, après avoir manqué au devoir d'un pays neutre, en recevant les navires de guerre allemands (*Goeben et Breslau*), la Turquie attaqua les forts russes en mer Noire, et par là déclara la guerre à la Triple Entente.

§ 17

Proposition russe de reviser les traités d'alliance et de déclarer les buts de guerre, en 1917.

44. Dans une proclamation au peuple russe, le 27 mars-9 avril, le gouvernement russe déclare que « la libre Russie ne vise ni à dominer les autres peuples, ni à leur ravir leur patrimoine national, ni à occuper par la force les territoires étrangers ». La Russie abandonne sa politique traditionnelle, en renonçant à ses aspirations vers Constantinople, qui lui avait été garantie par les traités d'Alliance avec l'Entente. Elle donne la liberté et l'autonomie à la

Pologne et à tous ses peuples. Elle proclame le principe « paix sans annexions ni contribution ». Par cette formule, le ministre Kerensky, un bon patriote malgré tout, a voulu sans doute calmer un peu sa conscience de socialiste militant et faire en même temps une concession aux bolchevikis (déjà puissants) pour arriver à une résolution commune « fidélité aux Alliés et guerre jusqu'à la Victoire ». Enfin, la Russie proclame comme but de guerre et de sa politique extérieure le grand principe de droit de tous les peuples de disposer librement eux-mêmes de leur destinée. La diplomatie du monde entier a été surprise et étonnée, car c'est pour la première fois qu'on lui tenait un langage clair et honnête et qu'une grande puissance proclamait pour but de toute sa politique étrangère un idéal commun et cher à toute l'humanité, le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes.

Cette proclamation fut notifiée aux Alliés, au commencement du mois de mai, par une note où l'on disait, que la Révolution russe n'était pas seulement une transformation de l'organisation intérieure de la Russie, mais qu'elle constituait aussi un facteur puissant d'action morale et qui met en relief la volonté du peuple russe de réaliser son idéal d'égalité, de liberté et de justice, non seulement dans sa politique intérieure, mais aussi dans les relations internationales. Par conséquent, si certaines divergences de vues s'élevaient entre la Russie et ses Alliés, le gouvernement russe désirerait pouvoir reviser les accords passés entre eux et relatifs aux

buts de guerre, afin d'assurer une entente complète de toutes les questions sur la base des principes qui ont inspiré la Révolution russe. Il suggéra l'idée d'une Conférence entre les représentants des puissances alliées, qui se réuniraient pour cet objet à bref délai, quand les circonstances favorables se présenteraient. Et il déclare que l'accord signé à Londres le 5 septembre 1914, interdisant la conclusion d'une paix séparée par l'une des puissances ne sera pas soumis à la discussion dans cette Conférence.

Le gouvernement russe avait invoqué le changement des circonstances, la règle *rebus sic stantibus*, basant sa demande de révision des traités sur la nouvelle situation créée par la Révolution. Les traités d'Alliance, conclus par un gouvernement autocrate et impérialiste, ne pouvaient plus lier un gouvernement révolutionnaire, voire même socialiste. La Russie avait demandé la révision des traités, puisqu'elle ne pouvait pas combattre pour des buts impérialistes, ce qui inquiéta surtout l'Italie et la Roumanie, auxquelles les traités d'Alliance reconnaissaient le droit sur les territoires qui, de par la nationalité de leurs habitants, ne leur appartenaient point. Comme disait Kerensky « nous ne luttons pas pour les conquêtes, mais pour imposer la paix que notre conscience révolutionnaire nous ordonne ».

Les idées du gouvernement russe trouvèrent un écho favorable dans les pays de l'Entente. Les gouvernements et les parlements s'empressaient de se montrer, dans leurs déclarations, les alliés dignes de

la Révolution russe. Les démocraties occidentales acceptèrent cette proposition de révision et déclarèrent leurs buts de guerre, qui n'étaient d'ailleurs point impérialistes. Dans la réponse des gouvernements français et britannique, faite au mois de juin (1), on affirme que ces deux pays n'étaient pas entrés en guerre pour faire des conquêtes, mais pour défendre, à la suite d'agressions allemandes, leurs territoires et leur liberté, et pour imposer le respect du droit et des engagements internationaux. A cet objet primitif s'ajoutait maintenant celui de libérer les populations opprimées par la tyrannie étrangère. La France déclara encore attendre de cette guerre, imposée à l'Europe par l'Allemagne impérialiste, avec la libération des territoires envahis le retour de l'Alsace-Lorraine à sa mère-patrie. Les buts de guerre de tous les Alliés sont donc identiques. « Toutefois, au cas où le gouvernement russe le désirerait, le gouvernement britannique et ses alliés sont parfaitement disposés à examiner ces accords (traités), et si c'est nécessaire, à les réviser ».

La demande de la révision des traités, formulée à la suite du changement des circonstances par le gouvernement russe avait été acceptée comme légitime. Ce qui empêchait les démocraties occidentales de déclarer plus tôt leurs buts de guerre, c'était surtout l'alliance avec la Russie des Tzars. Maintenant, la Révolution le rendait possible. Cette Révolution,

1. *Le Temps* du 14 et du 25 juin 1917.

malgré ses bévues, transformait la guerre, commencée comme une guerre défensive de certains pays et de certains intérêts, en guerre de toute l'humanité contre l'oppression et pour la liberté du monde entier. Au commencement, on espérait beaucoup de la Révolution russe; grâce à elle, on pu croire, un moment, que l'humanité devenait plus belle et qu'on allait inaugurer une ère nouvelle dans les rapports internationaux. Hélas ! cette illusion ne dura pas longtemps. Dans la pratique internationale, les idées défendues par un Etat ne valent qu'autant que sa force militaire et financière. La situation intérieure de la Russie se compliquait, sa puissance militaire diminuait, et finalement tout le pays s'effondra dans la honte et l'impuissance. La Conférence, proposée par la Russie pour la révision des traités, se réunit à Paris, au mois de novembre, dans d'autres buts, et rendit à la Russie les derniers honneurs en invitant son ambassadeur à y assister, mais sans avoir le droit de délibérer, puisqu'il ne représentait plus personne.

CHAPITRE III

§ 18

Conclusion

45. La clause *rebus sic stantibus*, plus ou moins limitée, a été acceptée à l'unanimité par la doctrine. Cependant, un droit n'est pas seulement ce que la raison tient pour droit, mais ce que la communauté reconnaît et proclame pour tel. Pour qu'une nouvelle règle juridique puisse produire ses effets, il ne suffit pas qu'elle soit accueillie par la doctrine, il faut qu'elle ait pénétré dans la conscience des Etats et qu'elle ait été reconnue par eux, d'une manière expresse ou tacite, avec l'intention de l'observer. La clause *rebus sic stantibus*, conçue d'abord par les auteurs, a été consacrée ensuite par une pratique constante, de sorte qu'on peut dire aujourd'hui qu'elle dérive de la coutume. C'est la coutume qui finit par imposer comme une règle de droit l'extinction des traités par le changement des circonstances qui les ont motivés. Pour qu'une règle coutumière de droit international soit admise comme juridiquement obligatoire, il faut qu'elle soit confirmée par la

répétition et la continuité de façons d'agir semblables pour une situation déterminée. Chaque fois qu'un rapport international donné se renouvelle et que la conduite des intéressés est identique, il y a la répétition d'actes semblables, qui donne naissance à une règle de droit. Une règle juridique s'impose avec beaucoup plus de force, lorsque la pratique en a démontré la nécessité. La pratique internationale s'est servie constamment de notre clause et si la diplomatie a quelquefois préféré la dissimuler sous d'autres formes, c'est par crainte de proclamer un nouveau droit dont on peut facilement abuser. Mais, *abusus non tollit usum*. D'ailleurs, la pratique internationale en a abusé beaucoup moins qu'on le prétendait, deux fois seulement sur les douze cas de son utilisation, que nous avons exposés dans notre chapitre II.

Si l'on a tant décrié l'abus éventuel de cette clause, si la diplomatie a hésité quelquefois à l'invoquer, s'attaquant de préférence à l'interprétation ou à l'inexécution des traités, alors quand c'était bien les cas où l'on devait appliquer la clause *rebus sic stantibus*, cela provenait de ce que la pratique internationale, cinq fois sur douze cas déjà cités, n'avait point observé les règles de sa procédure. Les gouvernements qui s'en prévalaient, sûrs de la légitimité du fond de leurs réclamations, n'ont pas toujours observé la marche à suivre exigée pour ce cas, et ont souvent mis leurs co-signataires devant les faits accomplis, sans avoir essayé d'obtenir, préalablement

et à l'amiable, leur consentement. Donc, on confondait le fond de la clause et la clause elle-même avec sa procédure. A cette confusion s'en ajoutait une autre, celle de deux principes différents et opposés, résultante de la Conférence de Londres de 1871. Les Congrès internationaux, de même que les grandes conventions, reflètent les hésitations de droit plutôt que son affirmation. La Conférence de Londres avait proclamé qu'une partie ne peut se délier de ses engagements sans le consentement des autres parties contractantes. C'est un principe général du droit international, mais qui est justement limité par la clause *rebus sic stantibus*, laquelle n'est que son correctif. La Conférence a adhéré tacitement, par l'esprit de ses travaux, à la clause *rebus sic stantibus*, et en faisant ladite déclaration *ad hoc* elle a manifesté seulement un besoin d'établir la procédure de notre clause. Il est vrai qu'un droit est déterminé par son contentieux, surtout au commencement, lorsque les règles du fond ne sont pas encore nettement séparées des règles de la procédure. Certes, dans la Société internationale il n'y a pas de législation, qui soit le signe extérieur le plus apparent du droit ; par conséquent l'action des forces créatrices d'un droit est toujours trop lente, et le droit lui-même qui en résulte, est souvent incomplet et d'un caractère incertain. Pourtant, cela ne doit pas nous empêcher, quand un droit existe déjà, de constater ses lignes générales et de formuler sa théorie.

46. La clause *rebus sic stantibus* se définit : le droit de résilier un traité lors du changement des circonstances, qui l'ont motivé ou qui ont déterminé la volonté des parties à contracter, ou lors de la survenue de nouvelles circonstances non prévues et telles, que les parties n'auraient pas contracté, si elles s'étaient produites au moment du traité. Son fondement juridique se trouve dans l'impossibilité pour un Etat de s'engager à perpétuité ; le changement de certaines circonstances, précisées par la définition même, peut entraîner son application. Le critérium de ce changement des circonstances sera tantôt le droit de conservation, l'existence de l'Etat que l'exécution du traité menacerait ; tantôt un intérêt vital et important, que l'observation du traité compromettrait ; tantôt l'altération du but, que le traité se proposait d'atteindre, ou des conditions dans lesquelles il a été fait ; quelquefois, un dommage économique (traités de commerce perpétuels), une lésion grave, et même, dans certains cas, la contradiction existante entre le traité et la nouvelle constitution. La clause *rebus sic stantibus* apparaît comme la garantie contre certains risques de certains droits et intérêts de l'Etat, qu'un changement de circonstances ou la survenue de nouvelles circonstances imprévues pourrait compromettre.

Cette clause est sous-entendue dans tous les traités perpétuels, et constitue un droit auquel on ne peut pas renoncer par une stipulation expresse, parce qu'il garantit l'accomplissement des fonctions essen-

tielles de l'Etat. Elle a l'effet d'une condition résolutoire et entraîne l'extinction du traité. Elle est déterminée, dans une certaine mesure, par sa procédure. L'Etat qui veut se dégager de ses obligations doit notifier d'abord ses intentions aux autres signataires, fournir les preuves du changement des circonstances ou de la survenue de nouvelles circonstances imprévues et qui lèsent son droit ou son intérêt, enfin provoquer une discussion des arguments. Si l'autre partie a des droits acquis par le traité, et si la matière s'y prête, elle a droit de demander des compensations. Mais, si elle refuse cette discussion et la demande de résiliation considéré comme juste et légitime, la résiliation se fera de plein droit et la partie qui l'a demandée est autorisée à se considérer comme dégagée. L'Etat sera toujours le seul juge de ses devoirs et de ses intérêts, mais l'abus de notre clause est limité par cet avantage que trouve chaque Etat à exercer les facultés dérivant de sa souveraineté dans le domaine des rapports internationaux. En cas de conflit entre l'intérêt lésé par le changement des circonstances et l'intérêt de respecter les traités en général, entre son devoir international et le devoir qu'il peut avoir envers lui-même, l'Etat choisira et donnera la préférence à celui qu'il considère comme plus important.

La clause *rebus sic stantibus*, n'est pas seulement une garantie nécessaire des droits de conservation, de liberté et de libre développement et des intérêts vitaux et importants d'un Etat ; non seulement parce

qu'elle est juste, par conséquent utile, car on ne peut pas s'obliger pour l'avenir, ni imposer les générations futures, mais elle est aussi la préservation et la réparation de l'injustice provoquée par les charges trop lourdes, que les circonstances imprévues peuvent imposer à l'une des parties contractantes. Dans la pratique internationale, elle devient surtout un moyen de modifier les traités, de les rendre plus conformes aux faits et aux intérêts des parties contractantes, ainsi qu'à l'esprit de justice. Si le droit n'est que la formule créée sous l'influence des nécessités, la règle *rebus sic stantibus* se justifie par elle-même, car elle est de nature à faire éviter, dans les rapports entre les contractants, les rancunes et les animosités, le désir d'affranchissement violent des obligations devenues trop lourdes par le changement des circonstances, et par conséquent, elle facilite les rapports internationaux au moyen des ententes et des concessions réciproques. Elle est un élément de paix, parce qu'elle donne la possibilité à une partie lésée de discuter, de faire valoir ses raisons et ses arguments et de triompher par un moyen paisible.

Vu : le Président de la thèse,

A. PILLET

Vu : le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris

L. POINCARÉ

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Balkanicus.* — La Bulgarie. Paris, 1916.
- Bluntschli.* — Droit international codifié, trad. Lardy. Paris, 1874.
- Blociszewski.* — L'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine (Revue générale du droit international, t. XVI).
- Bonfils-Fauchille.* — Manuel de droit international public. Paris, 1914.
- Bourgeois (E.).* — Les Affaires de Terre-Neuve (Revue des sciences politiques, 1899).
- Brentano (Th. I) et Sorel (A.).* — Précis de droit des gens. Paris, 1900.
- Bry (Georges).* — Précis élémentaire du Droit international public. Paris, 1910.
- Calvo (Charles).* — Le Droit international théorique et pratique. Paris, 1880.
- Chrétien (A.).* — Précis de droit international public. Paris, 1894.
- Davy (G.).* — La Sociologie de M. Durkheim (Revue philosophique, 1911).
- Despagnet Frantz.* — Cours de Droit international public. Paris, 1910.
- Dupeyrat (J.-C.).* — La Question de Terre-Neuve (Revue du Droit public, 1902).
- Dupuis (Charles).* — Chronique internationale (Revue des sciences politiques, 1897).
- Fauchille.* — Question de Terre-Neuve (Revue des Deux Mondes, 1899).

Pasquale Fiore. — Nouveau droit international public.
Paris, 1869.

Giraud (Charles). — Le Traité d'Utrecht. Paris, 1847.

Guechoff (E.). — L'Alliance balkanique. Paris, 1915.

Guérchitch. — Droit international dans la dernière crise balkanique. Belgrade, 1909.

Hautefeuille. — Des droits et des devoirs des nations neutres.
Paris, 1868.

Heffter. — Le Droit international de l'Europe. Paris-Berlin,
1883.

Rolin Jacquemyns (M.-G.). — La Question d'Orient en 1885-1886 (Revue de Droit international et de législation comparée, t. XIX, 1887).

Jary (Georges). — La Question de Maroc (Revue des sciences politiques, 1913).

Jellinek. — Die Lehre von den Staten verbindungen. Wien,
1882.

Jèze (Gaston). — De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources des recettes (Revue du Droit public, 1909).

Kauffmann (E.). — Das Wesen des Wölkerrechts und die clausula rebus sic stantibus. Tübingen, 1911.

Klaczko (Julien). — Deux chanceliers, le prince Gortchakoff et le Prince de Bismarck. Paris, 1887.

Klüber. — Droit des gens moderne de l'Europe. Paris, 1874.

Koyitch (D.). — L'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine. Paris, 1911.

Geouffre de Lapradelle. — Révision des traités tunisiens (Revue du Droit public, t. VII, 1898).

— Questions franco-anglaises (Revue du Droit public, 1899).

Lauwrence. — Commentaires sur les éléments du Droit international de Henry Wheaton, t. II, 1868.

Lorimier. — Principes du Droit international. Paris, 1885.

Martens (G.-F. de). — Précis du Droit des gens moderne de l'Europe. Paris, 1864.

- Mérignhac (A.)*. — Traité de Droit public international, t. I.
Paris, 1905.
- Michéff*. — La mer Noire et les détroits. Paris, 1899.
- Milovanovitch (M.)*. — Traités de garantie. Paris, 1888.
- Moncharville*. — La question de Terre-Neuve (Revue générale de Droit international, 1899).
- Neumann de (L.)*. — Eléments de Droit des gens moderne européen. Paris, 1886.
- Nys (Ernest)* — Le Droit international. Paris-Bruxelles, 1906.
- Olivi (Louis)*. — D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux (Revue du Droit international et de législ. comp., t. XXIII).
- Pfaff*. — Die clausel : « rebus sic stantibus ». Stuttgart, 1898.
- Piédelièvre*. — Précis de Droit international public. Paris, 1894.
- Pillet (A.)*. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats. Paris, 1899.
- Les fondateurs du Droit international. Introduction de M. Pillet. Paris 1904.
- Les Conventions de la Hayé. Paris, 1918.
- Pradier Fodéré (P.)*. — Traité de Droit international public européen et américain. Paris, 1885.
- Rivier (A.)*. — Principe du Droit des gens. Paris, 1896.
- Renault (L.)*. — Introduction à l'étude du Droit international. Paris, 1876.
- Question d'Orient, cours de Doctorat, professé à la Faculté de Droit de Paris, 1913-1914.
- Rougier (A.)*. — L'occupation de Fez par le gouvernement français (Revue générale de Droit international, 1912).
- Scelle (Georges)*. — Chronique des faits internationaux (Revue générale de Droit international, t. XX, 1913).
- Travers Twiss*. — Le Droit des gens. Paris, 1887.
- Triepel*. — Völkerrecht und Landesrecht, 1899.
- Vattel*. — Droit des gens, Paris, 1899.

Vesnitch (M.). — L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine et le Droit international. Revue de droit international et de législ. comp., 1909.

Wheaton (Henri). — Eléments du Droit international. Leipzig, 1864).

Weiss (A.). Cours de Droit international public, enseigné à la Faculté de Droit de Paris en 1912-1913.

Westlake. — International Law, 1904-1907.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
§ 1 ^{er} . — Force obligatoire des traités internationaux.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Théorie juridique de la règle « rebus sic stantibus ».....	18
§ 2. — Clausula rebus sic stantibus.....	18
§ 3. — Fondement juridique de la clause « rebus sic stantibus ».....	28
§ 4. — Caractère juridique de la clause « rebus sic stantibus ».....	71
§ 5. — Procédure de la clause « rebus sic stantibus ».	78
§ 6. — Effets de la clause « rebus sic stantibus »...	82
CHAPITRE II. — Pratique internationale de la règle « rebus sic stantibus ».....	85
§ 7. — Succession au trône du Danemark.....	85
§ 8. — La Révision du Traité de Paris du 30 mars 1856.....	91
§ 9. — La question de port libre de Batoum.....	112
§ 10. — La question des capitulations en Tunisie..	117
§ 11. — La question de Terre-Neuve.....	121
§ 12. — L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine.	128
§ 13. — La Question du Maroc.....	138
§ 14. — Chemin de fer du Saint-Gothard.....	143
§ 15. — Le traité d'Alliance serbo-bulgare de 1912.	147
§ 16. — La Reprise d'Andrinople par la Turquie en 1913. — L'abolition des capitulations en Tur- quie en 1914.....	160

§ 17. — Proposition russe de réviser les traités d'Alliance et de déclarer les buts de guerre en 1917.....	164
CHAPITRE III.....	169
§ 18. — Conclusion.....	169

